

Landsbykommissionen delbetænkning 6

bidrag til en
landsbypolitik

6

Det administrative Bibliotek
Slotsholmsgade 12
1216 København K

Betænkning nr. 931 · August 1981

30.14 / 3 ex 3

Landsbykommissionens delbetænkning 6
bidrag til en landsbypolitik.

Fotos:	Side	8	Fra Landbrugsmagasinet "Husmandshjemmet", udgivet af Danske husmandsforeninger.
	Side	14	Ole Malling, Forsøgscenteret i Lejre.
	Side	28	Fra "Landsbladet", landboforeningernes ugeblad.
	Side	32	Ole Malling, Forsøgscentret i Lejre.
	Side	74	Ole Malling, Forsøgscentret i Lejre.
	Side	90	Ole Malling, Forsøgscentret i Lejre.
	Side	106	Fra Landbrugsmagasinet "Husmandshjemmet", Udgivet af Danske husmandsforeninger.

Trykt i planstyrelsen i 4000 eksemplarer.
København 1981. ISBN 87-503-3720-3.
Betænkning nr.931.

Indholdsfortegnelse

Forord	5
Kommissionens medlemmer.	6
1. Emne og perspektiv for kommissionens arbejde	8
Emnet for kommissionens arbejde.	9
Perspektivet	11
2. Målsætninger.	14
Mål	17
3. anbefalinger og virkemidler.	28
Landbrug	29
Fremstillingsvirksomhed	31
Detailhandel	34
Skole	44
Social service	47
Bibliotek	49
Postbetjening	51
Trafikbetjening	52
Energiforsyning	54
Kulturelle aktiviteter.	56
Nærdemokrati	59
Bevaring og fredning	60
4. Landsbyer og planlægning	62
Kommuneplanlægningens indhold og muligheder.	67
Lokalplanlægningens muligheder.	71
5. Sammenhænge i planlægningen.	74
Dagligvareforsyningen.	78
Skolesektoren.	80
Bibliotekssektoren.	82
Trafiksektoren.	84
Om befolkningsunderlag	86

6. Sammenfatning	90
Mindretalsudtalelser	95
Bilag 1	
Skrivelse af 3. marts 1978 fra miljøministeren til de fremtidige medlemmer af kommissionen (kommissoriet) ...	107
Bilag 2	
Fortegnelse over tidligere og nuværende medlemmer af kommissionen.	111
Bilag 3	
Publikationer udgivet af Landsbykommissionen.	115

Forord

Landsbykommissionens sjette og sidste delbetænkning er en sammenfatning og diskussion af de mange emner, kommissionen har berørt i sit arbejde.

Delbetænkningen har fået titlen "Bidrag til en landsbypolitik". Heri ligger blandt andet, at kommissionen ikke har villet eller kunnet pege på entydige løsninger af landsbyernes problemer, men også at kommissionen i overensstemmelse med sit kommissorium har anset det som vigtigt at skabe grundlag for videre debat.

Debatten har været ført med meget forskellige udgangspunkter, som ofte har været vanskelige at samordne til et helhedssyn.

Et helhedssyn på landsbyernes situation er efter kommissionens opfattelse en nødvendighed for at kunne finde løsninger på landsbyens problemer. Det er kommissionens håb, at den meget brede synsvinkel, betænkningerne er udtryk for, kan bidrage til en debat, som hviler på dette helhedssyn.

Denne sammenfattende betænkning er skrevet, så den kan læses uafhængigt af de øvrige delbetænkninger. De, som måtte ønske at trænge nærmere ind i de enkelte problemstillinger, kan finde en mere dybtgående behandling i de foregående delbetænkninger.

Der er fremsat mindretaludtalelser til betænkningen. Disse er indsat i slutningen af kapitel 6 sammen med en kommentar fra kommissionens flertal.

Landsbykommissionens øvrige delbetænkninger har følgende emner: Delbetænkning 1, den hidtige udvikling, Delbetænkning 2, befolkning og offentlig service, Delbetænkning 3, erhverv, Delbetænkning 4, privat service, og Delbetænkning 5, kultur, planlægning, nærdemokrati og fredningsforhold.

Med udsendelsen af "Bidrag til en landsbypolitik" betragter Landsbykommissionen sit arbejde som afsluttet.

København august 1981.

Henning Madsen
Formand for Landsbykommissionen

Landsbykommissionens medlemmer

Amtskommunaldirektør Henning Madsen (kommissions formand)
Viceamtsborgmester Lars Agerskov, Amtsrådsforeningen i Danmark

Ekspeditionssekretær Erik Andersen, Kirkeministeriet
Professor, dr.techn. P.H. Bendtsen, Danmarks Naturfredningsforening

Fuldmægtig Johnny Bjarking, Socialministeriet

Afdelingschef P. Bilsted Pedersen, Danske Husmandsforeninger

Arkitekt A.O. Danneskiold-Samsøe, Undervisningsministeriet

Sekretær Hans Daugaard, Forbrugerrådet

Kontorchef K.M. Didriksen, Landbrugsministeriet

Seminarieadjunkt Ole Glahn, Landsforeningen af Landsbysamfund

Analysechef Mogens Godt, F.D.B.

Borgmester Kr. Thule Hansen, Kommunernes Landsforening

Forfatter Knud Holst, Løkken

Gårdejer Axel Ladegaard Jensen, De samvirkende danske Landboforeninger

Fuldmægtig Jens Larsen, Ministeriet for offentlige arbejder

Chefkonsulent P. Berri Nielsen, Butikshandelens Fællesråd

Fuldmægtig Peter Lorentz Nielsen, Finansministeriet

Ingeniør Niels Moe, Energiministeriet

Direktør Vagn Rud Nielsen, Planstyrelsen

Fuldmægtig Svend Erik Nielsen, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd

Konsulent Trine Nielsen, Vostrup

Direktør Viggo Nielsen, Fredningsstyrelsen

Direktør Laue Traberg Smidt, Håndværksrådet

Professor Bjarne Stoklund, Institut for Europæisk Folkelivsforskning

Rådsformand Bent Sørensen, Hovedstadsrådet

Fuldmægtig Lene Thylstrup, Indenrigsministeriet

Fuldmægtig Lilian Trettvik, Industriministeriet

Sekretariat

Stud.scient.pol. Erik Barlebo

Fuldmægtig Flemming Borreskov

Cand.mag. Ditte Christensen

Fuldmægtig Inge Lise Enevoldsen

Stud.polit. Michael Jespersen

Assistent Grete Sys Kongsø

Kontorchef Solveig Øster

løvrigt har arkitekt M.A.A. Hans Haagensen fra arkitektfirmaet Skaarup og Jespersen været knyttet til sekretariatet.

1. Emne og perspektiv for kommissionens arbejde



I miljøministerens nedsættelsesskrivelse til landsbykommissionen hedder det bl.a.:

"I de seneste år har der været en stigende interesse for de små bysamfunds - landsbyernes - muligheder for at indgå i et fremtidigt bosætningsmønster. Den erhvervsmæssige udvikling igennem de seneste årtier, herunder især mekaniseringen inden for landbruget og koncentrationstendenserne i såvel privat som offentlig virksomhed har medført, at landsbyernes traditionelle erhvervsgrundlag er svækket. Dette har på visse områder medført en forringelse af servicebetjeningen for den del af befolkningen, der bor i de mindste bysamfund. Ikke mindst de ældre og børnene, der ikke har egen bil til rådighed, har mærket denne udvikling.

Samtidig kan det konstateres, at der siden begyndelsen af 1970'erne er sket en relativ betydelig bosættelse i bysamfund med 200 - 1000 indbyggere.

I debatten om landsbyerne fremhæves det ofte, at landsbymiljøet frembyder særlige trivselsmuligheder, der må bevares og udvikles. Samtidig kritiseres de offentlige myndigheder for gennem administrationen af lovgivningen at medvirke til, at udviklingen i landsbyerne stagnerer.

Hidtil har landsbydebatten været præget af uklarhed omkring de reelle problemer i forbindelse med bosætningen i landsbyerne, f.eks. hvilke samfundsøkonomiske og sociale konsekvenser en større bosætning i landsbyerne giver. Endvidere er der det problem, at udbygning af en landsby hurtigt kan medføre, at de kvaliteter mistes, som miljøet i en mindre enhed kan indeholde."

Emnet for kommissionens arbejde

Citatet belyser de emnekredse, kommissionen skulle beskæftige sig med, og som er indholdt i de seks delbetænkninger og i de arbejdsrapporter, kommissionen har udsendt.

I sin behandling af landsbyproblematikken er kommissionen gået ud fra to forskellige måder at se landsbyerne på.

Landsbyens funktionelle indhold

Den ene er landsbyen som lokaliseringssted for arbejdspladser, privat og offentlig service.

Landsbyen som bosætningssted

Den anden er landsbyen som bosætningssted for en befolkning, der har behov for arbejdspladser, og som forbruger både privat og offentlig service. I denne betragtningsmåde inddrages også landdistrikterne, fordi landdistriktbefolkningen udgør en væsentlig del af underlaget for de funktioner af både offentlig og privat art, som er eller kan tænkes placeret i landsbyerne. De udgør naturligvis også - sammen med landsbybeboerne - en del af grundlaget for de større byers forskellige funktioner.

Hvad er en landsby?

I nogle sammenhænge er det altså landsbyen i sig selv, der er interessant, i andre tilfælde landsbyen og det omgivende opland. I visse tilfælde er grænsen mellem landsby og landdistrikt endda flydende.

Landsbykommissionen har drøftet, hvad der forstås ved en landsby. Kommissionens første delbetænkning indeholder overvejelser om definitioner på landsbyer og om landsbytyper.

Det blev fastslået, at man ikke kunne indskrænke sig til én enkelt definition, men at der måtte opereres med flere, afhængigt af det emne, der behandles. I betænkningens forskellige afsnit anvendes således flere forskellige definitioner.

Definition efter "indbyggertal"

Almindeligvis anvender man i de officielle statistikker en under- og overgrænse for selvstændige landsbyer på fra 200 til 1000 indbyggere. Det fremgår af forskellige undersøgelser, hvor denne definition har været anvendt, at kommer man over 1000 indbyggere, mister landsbyen sit fysiske og sociale særpræg.

Anvender man denne grænse for indbyggertallet på mellem 200 og 1000 personer, findes der i Danmark knap 1000 landsbyer.

Definition efter størrelse

Et stort antal bosættelser, som man normalt vil opfatte som landsbyer, forsvinder statistisk set ved en undergrænse på 200 indbyggere. Det kan derfor være mere hensigtsmæssigt at anvende den fysiske størrelse som kriterium, udtrykt ved f.eks. antallet af huse og afstanden imellem dem. Sætter man undergrænsen til 15 til 17 husse, svarende til ca. 50 indbyggere, øges det samlede antal landsbyer i Danmark med 2100 til i alt godt 3000.

Historisk definition

Over for bevaringsinteresser eller andre historiske og landskabs-historiske interesser kan det være nødvendigt at arbejde med en historisk definition af landsbyen. Denne definition er til gengæld ikke anvendelig, når det drejer sig om landsbyernes funktionelle indhold af f.eks. arbejdspladser og service. Anvender man en historisk definition baseret på, at landsbyen eksisterede ved udskiftningen i slutningen af 1700-tallet, er der 5-6000 landsbyer i Danmark.

Befolkningstal

Den andel af befolkningen, der bor i landsbyer med mellem 200 og 1000 indbyggere, har holdt sig nogenlunde konstant fra 1970 til 1976 i forhold til hele befolkningen. Ser man imidlertid på de faktiske tal, har disse landsbyer forøget deres samlede befolkningstal fra 419.000 til godt 441.000 indbyggere, altså en tilvækst på godt 22.000 mennesker. Til gengæld har det, der i statistikken betegnes som landdistrikter, og som også indeholder samtlige landsbyer under 200 indbyggere, haft en befolkningsmæssig tilbagegang fra godt 991.000 til knapt 882.000, altså en nedgang på knapt 110.000 mennesker.

Som nævnt kan det med god tilnærmelse fastslås, at der findes ca. 2.100 landsbyer med mellem 50 og 200 indbyggere, og at disse landsbyer i gennemsnit har 95 indbyggere. Det samlede indbyggertal i disse landsbyer er ca. 200.000, svarende til 22% af den befolkning, der bor i landdistrikterne og bebyggelser med mindre end 200 indbyggere.

Det er landsbyen som bærer af en række samfundsmæssige funktioner for både landsbyens og det omgivende landdistrikts beboere - skole, butik, arbejdspladser o.s.v. - og landsbyen som hjemsted for et socialt og kulturelt samspil mellem beboerne, der er de egentlige emner for kommissionens arbejde.

Perspektivet

I den polemiske del af landsbydebatten har der været spurgt: "Skal landsbyen overleve?" Landsbykommissionen finder ikke spørgsmålet relevant. Landsbyerne eksisterer - endda i tusindvis. Det centrale spørgsmål er efter kommissionens opfattelse: "Giver landsbyen tilstrækkelig gode og rimelige levevilkår for sine beboere?"

Kommissionens undersøgelser har vist, at mange landsbyer ikke gør det. Det gælder særligt de landsbyer, som ligger i udprægede landområder og i kommuner, som i overvejende grad er landkom-

muner. Mange landsbyer har gennem de sidste årtier mistet både arbejdspladser, butikker, skole og anden service.

Opdelers man landsbyerne efter deres indhold af servicefunktioner, kan man groft skitsere tre hovedtyper:

- Landsbyen, som aldrig har haft servicefunktioner, eller hvor de er helt forsvundet. Det er som regel de mindste landsbyer med under 150 indbyggere.
- Landsbyen med mere end ca. 600 indbyggere, der som regel indeholder et bredt udbud af service, der ikke umiddelbart er i fare for at forsvinde.
- Landsbyen med mellem 150 og 600 indbyggere, hvor en række servicefunktioner allerede er nedlagt, og hvor flere står i fare for at følge efter, hvis der ikke gribes ind.

Det er særligt den sidste type landsbyer, kommissionens forslag retter sig imod.

Betænkningernes forskellige sektorafsnit beskriver en række midler af både generel og meget konkret art, som kan anvendes til at forbedre de nuværende landsby- og landbeboeres levevilkår.

Befolkningstilvækst

Et af de generelle midler, kommissionen har drøftet, er at styrke befolkningsunderlaget for forskellige typer offentlig og privat service gennem en befolkningstilvækst. Spørgsmålet er imidlertid, om tilvæksten overhovedet ville blive af en størrelsesorden, som kunne få nogen positiv effekt, eller om det lader sig gøre at styre en eventuel tilvækst så den virker efter hensigten. Og om man i alle tilfælde lokalt ønsker en tilvækst. Denne delbetænkning indeholder en diskussion af mulighederne og begrænsningerne i tilvækst som virkemiddel.

Balance mellem transport og lokal service

En af de centrale problemstillinger er, ud fra både økonomiske og kvalitative betragtninger, at finde en balance mellem på den ene side at flytte servicefunktionerne hen til beboerne og på den anden side at transportere beboerne til servicen. På en lang række områder må det overvejes, om hensigten med en bestemt samfunds-funktion forflygtiges, eller om kvaliteten forringes ved en samling eller spredning. Det må overvejes, hvilke sammenhænge der er mellem kvantitet og kvalitet i udbudet inden for en række service-ydelser, og det må overvejes, hvilke kvalitative minimumskrav der er til opnåelse af rimelige levevilkår.

At der er den bedst mulige adgang til at benytte sig af samfundets servicetilbud, er selvfølgelig en grundlæggende målsætning.

Ud fra et effektivitetssynspunkt kunne den ekstreme løsning godt være at flytte befolkningen derhen, hvor arbejdspladserne og servicen er. Det er naturligvis hverken en realistisk eller en acceptabel løsning.

Landsbyerne eksisterer og repræsenterer en værdi af både materiel og immateriel art. Men det må samtidig erkendes, at for en række serviceydelser af både kommunal, regional og national art er det eneste realistiske at give landbefolkningen mulighed for at blive transporteret til dem.

På den anden side er der en lang række tilbud og serviceydelse, man kan betjene sig af uden at rejse, og uanset hvor man bor.

Kommunikation

Det er en vigtig forudsætning for kommissionens arbejde, at samfundet som helhed er veludbygget med transportsystemer, infrastruktur og kommunikationsmidler. Vejnettet er f.eks. udbygget til de yderste hjørner i landet, samtlige landets husstande har elektricitet o.s.v.

Udviklingen på disse områder, som naturligvis vil fortsætte, har spillet en stor rolle for nedbrydningen af de geografiske barrierer, der tidligere var mellem by og land og mellem landområderne indbyrdes. For eksempel har det betydet, at man har kunnet bosætte sig i en landsby, selv om man arbejdede i byen, men tillige er det blevet meget lettere at bringe både varer, serviceydelser og informationer ud. Og det har bragt landsbyerne i væsentlig større kontakt med det øvrige samfund.

I det følgende kapitel er - inden for rammerne af de generelle samfundsmæssige målsætninger - opstillet en række målsætninger for landsbyerne og landdistrikterne. Kapitel 3 indeholder en gennemgang af de forslag til og anbefalinger af virkemidler, som er resultatet af kommissionens behandling af forskellige sektorer, kapitel 4 indeholder en diskussion af planlægningen og landsbyerne, kapitel 5 handler om sammenhænge på tværs i planlægningen, og endelig indeholder kapitel 6 nogle sammenfattende betragtninger.

2. Målsætninger



Landsbykommissionens øvrige delbetænkninger beskriver udviklingstendenserne på en række samfundsmæssige områder af særlig betydning for landsbyerne og landdistrikterne. Det er områder som privat og offentlig service, arbejdspladser og beskæftigelse samt bosætning m.v. Desuden er årsagen til nogle af landsbyernes problemer gennemgået. Gennemgangen er foretaget med udgangspunkt i landsbyernes situation og danner baggrund for Landsbykommissionens formulering af nogle samfundsmæssige målsætninger for landsbyerne og landdistrikterne.

Det følgende indeholder først et resumé af problemerne inden for enkelte emner eller sektorer og siden de målsætninger, der har dannet udgangspunkt for kommissionens anbefalinger og forslag til virkemidler.

Befolkning

Landdistrikterne har i lang tid haft en tilbagegang i folketallet i forhold til byerne. Samtidig har landsbyerne med mellem 200 og 1000 indbyggere i 1970-76 haft en stigning i folketallet.

Imidlertid har faldet i landdistrikternes befolkning været større end stigningen i disse landsbyers indbyggertal. Det betyder, at befolkningsunderlaget og dermed efterspørgslen for landsbyernes og landdistrikternes serviceforsyning på en række områder er faldet.

Erhverv, arbejdspladser

Beskæftigelsen indenfor landbruget har været faldende, og det samme gælder en række fremstillingsfag og håndværk. Samtidig har der indenfor landbrugets "egne" følgeindustrier som f.eks. mejerier og slagterier været tale om en stigende koncentration. Også inden for den private service er beskæftigelsen faldet med lukningen af butikker etc.

Privat service

Den lokale private service i landsbyerne viser en tilbagegang i form af butikslukninger, mens den overordnede private service i byerne viser en fremgang. Den overordnede service er overvejende anbragt i de større bysamfund. En fortsættelse af den hidtidige udvikling vil medføre en yderligere forskydning af beskæftigelsen og servicen væk fra landsbyerne mod de større byer.

Offentlig service

Også en række offentlige servicefunktioner er blevet koncentreret på færre og større enheder end tidligere. Mange af de institutioner, som derfor er nedlagt, er netop landsbyernes.

Det er særligt på undervisningsområdet, landsbyerne har oplevet nedlæggelser. Det skyldes på den ene side de faldende børnetal i landsbyer og landdistrikter, og på den anden side de stigende krav til skolernes standard og udstyr sammen med ønsket om at give børn i by og på land lige gode uddannelsesmuligheder. Her spiller gennemførelsen af princippet om, at hver årgang har sit klassetrin ind.

På biblioteksområdet har tendensen været en nedgang i antallet af faste biblioteksfilialer, men til gengæld en forøgelse af antallet af bogbusstop.

Det er naturligvis særligt de mindste landsbyer med indtil 2-300 indbyggere, som ikke længere har egen, lokal offentlig service.

Trafikbetjening

Beboerne i landsbyer og landdistrikter har et gennemsnitligt transportarbejde, der ligger godt 10% over landsgennemsnittet, ligesom en større del af husstandene i disse områder har bil end i landet som helhed. Dette er dels udtryk for et større, tvungent rejsebehov og dels for en dårligere betjening med kollektiv trafik end i byerne.

Problemet er af afgørende betydning for de befolkningsgrupper, der ikke har adgang til privatbil. Netop for disse grupper har man konstateret store begrænsninger i aktivitet og i mulighed for aktivitet. En stor del af det normale rejsebehov i landdistrikterne for billøse dækkes kun dårligt eller slet ikke af den kollektive trafik.

Energiforsyning

En væsentlig del af landets energiforbrug går til opvarmning. En meget stor del af landsbyerne og landdistrikterne ligger uden for de områder, der tænkes forsynet med kraftvarme eller naturgas. Disse områder er henvist til at anvende traditionel oliefyring, elvarme eller opvarmning baseret på vedvarende energi, fordi de ikke kan tilsluttes kollektiv rørbundet forsyning.

Generelle samfundsmæssige mål

For alle sektorer i samfundet foreligger der mere eller mindre generelle mål. Det er kommissionens indstilling, at de målsætninger, der i det følgende opstilles for landsbyerne, skal være så realistiske som muligt. Det vil sige, at de må opstilles inden for rammerne af de generelle samfundsmæssige målsætninger, som blandt andet

kommer til udtryk i lovgivningen. I de enkelte tilfælde, hvor Landsbykommissionen har foreslået en målsætning, der går ud over disse rammer, er det beskrevet hvordan.

Det er ikke hensigten med disse mål at stille ufravigelige krav til service, erhverv, bosætning m.v., men at opstille ledetråde, som efter Landsbykommissionens opfattelse bør bruges, når den hidtidige og forventede fremtidige udvikling skal vurderes, og når der skal tages stilling til, hvilke virkemidler der eventuelt bør anvendes for at påvirke udviklingen i en ønsket retning.

Ofte vil interessen for offentlige betænkninger især koncentrere sig om virkemiddelforslagene, fordi de opfattes som det vigtigste. Det må efter Landsbykommissionens opfattelse ikke medføre, at virkemidlet får en værdi i sig selv. Det bør være en selvfølge, at virkemidler anvendes for at virkeliggøre bestemte mål eller ønsker, men det glemmes ofte i debatten.

Da kommissionens redegørelse desuden skal danne grundlag for en videre debat, er det valgt at give en grundig beskrivelse af både mål og virkemidler.

Hvor der i målsætningerne tales om beboere, er dette altid beboere i landsbyen og det omgivende landdistrikt. Kommissionen har lagt vægt på, at målsætningerne omfatter levevilkårene for *både* landdistrikternes og landsbyernes befolkning.

Mål

Erhverv og beskæftigelse

Der bør skabes en balance mellem på den ene side de erhvervsaktives beskæftigelsesønsker og på den anden side, at der findes en passende arbejdsplads indenfor en rimelig afstand fra boligen.

Set i landsbysammenhæng ligger det nært at drage den slutning, at der så må lægges flest mulige arbejdspladser ud i landsbyer. Dette sikrer dog ikke, at afstanden mellem bolig og arbejdsplads bliver kort. Tværtimod vil det give længere bolig-arbejdsstedsrejser, hvis mange arbejder uden for den landsby, hvor de bor. Flere undersøgelser viser, at det ofte er tilfældet. Hertil kommer, at hvis det ikke er landsbyens beboere, som arbejder på arbejdspladsen, giver det et mere kompliceret rejsemønster med transport fra bolig til arbejdsplads på kryds og tværs. En sådan krydspendling er tillige meget svær at betjene med kollektiv trafik.

Det må være vigtigere, at arbejdspladserne kan nås hurtigt fra et opland af en vis størrelse.

Der er dog også andre faktorer end afstanden mellem bolig og arbejdsplads, der har betydning for målsætningen for erhvervs- og beskæftigelsesstrukturen i landsbyerne og landdistrikterne. Således vil en enkelt dominerende virksomhed eller en ensidig erhvervsstruktur føre til, at lokalsamfundet bliver meget følsomt overfor virksomhedens udvidelser og indskrænkninger. Konjunktursvingninger vil påvirke beskæftigelsemulighederne kraftigt og ved virksomhedslukning vil på én gang stort set alle familier i lokalsamfundet blive ramt direkte eller indirekte.

En varieret branchestruktur og et alsidigt arbejdsmarked vil mindske risikoen for, at den enkelte må rejse meget langt eller ligefrem flytte, hvis arbejdspladsen forsvinder.

Målet om et alsidigt arbejdsmarked må også ses i lyset af den almindelige samfundsudvikling mod et højere uddannelsesniveau, hvor arbejdskraften ønsker valgmuligheder mellem forskellige typer af jobs. Et stigende antal familier, hvor begge ægtefæller/samlevende i en familie arbejder, stiller også krav til alsidighed i jobtilbudet.

Det kan derfor ikke være noget mål i sig selv at placere arbejdspladserne i landsbyer. Skal de placeres i en landsby, må det være fordi landsbyens beboere arbejder dér.

Landbrugsbedrifterne hører for eksempel naturligt hjemme i landsbyerne, fordi landbruget er landsbyens oprindelige og traditionelle erhverv. På grund af landbrugets særlige struktur som arealbundet erhverv med familiebruget som den dominerende driftsstørrelse, hvor boligen er beliggende umiddelbart ved driftsbygningerne, er der ingen væsentlig bolig-arbejdsstedstrafik knyttet til beskæftigelsen. Desuden er landbruget sammen med de ofte lokalt placerede følgevirkomheder med til at gøre landsbyens erhvervsliv varieret. Det er derfor hensigtsmæssigt med en fortsat hensyntagen til og udvikling af landbrugserhvervet for i størst muligt omfang at fastholde beskæftigelse og befolkning i landsbyerne og landdistrikterne.

En anden type arbejdspladser, der særligt egner sig til at ligge i landsbyer, er virksomheder med en selvstændig næringsdrivende og få ansatte som f.eks. håndværksvirksomheder og detailhandels-

butikker. Problemer kan dog opstå, når sådanne virksomheder vokser, og når de får behov for flere ansatte med særlige uddannelser, som ikke kan rekrutteres fra landsbyen.

Målsætningen må derfor blive, at der i en rimelig afstand fra landsbyerne bør findes en eller flere arbejdspladskoncentrationer, som har en varieret branchestruktur, og som giver en variation og alsidighed i jobtilbudet. Samtidig bør arbejdspladsen kunne nås med kollektiv trafik, der giver en rimelig betjening på de tidspunkter, hvor behovet er der.

Dagligvare-service

Beboerne bør have adgang til en dagligvarebutik, som ligger med en rimelig tilgængelighed, og som kan dække beboernes nødvendige dagligvarebehov.

Som overordnet samfundsmæssig målsætning skal dagligvarehandelen bidrage til at dække forbrugernes behov, der er at have adgang til et vareudvalg, som dækker husholdningernes ønske. Desuden må det være et mål, at forbrugerne, også de mindre mobile, kan få varerne hjem til boligen med en rimelig indsats af ressourcer. Indkøbsmiljøet må tillige være indrettet således, at forbrugerne får de oplysninger om pris, kvalitet m.m., der er nødvendige, for at de kan foretage fornuftsbetonede indkøb. Dagligvarehandelen skal således bidrage til, at de forskellige forbrugergrupper får rimeligt lige muligheder, hvad angår vareudvalg, pris, service og tilgængelighed.

Set i samfundsmæssigt perspektiv skal dagligvarehandelens opgaver udføres til lavest mulige priser og med det lavest mulige forbrug af ressourcer. Desuden bør den sikre gode stabile arbejdspladser og bidrage til samfundets ønsker om en vis geografisk fordeling af den økonomisk aktivitet.

I landsbysammenhæng er det især to målsætninger, som er relevante. Det drejer sig om tilgængeligheden til butikken og om vareudvalgets størrelse.

Det ville være ønskeligt, hvis beboerne i landsbyerne og de omgivende landdistrikter havde en dagligvareforretning inden for cykel-/gangafstand. Mens denne målsætning er mulig at opfylde for mange landsbyer, er den næppe realistisk at opstille for landdistrikterne. Her vil det ofte være nødvendigt at bruge et andet transportmiddel.

Mange mindre mobile beboere vil desuden have vanskeligt ved at komme til en butik, selv om den ligger tæt på boligen. For disse befolkningsgrupper bør der laves særlige udbringningsordninger.

Landsbybutikkens dagligvareudvalg må være så bredt, at butikken fungerer som et reelt alternativ til butikkerne i de større centre. Nærbutikken bør derfor føre et rimeligt dagligvareudvalg, men det er næppe realistisk at forlange, at den skal føre et bredt udvalg, der dækker hele husholdningernes dagligvarebehov.

På denne baggrund finder Landsbykommissionen, at det er en rimelig målsætning, at butiksnettet i landområderne er så fintmasket, at befolkningen i de tyndt befolkede områder har en dagligvarebutik indenfor en rimelig afstand. Samtidig bør butikken føre et vareudvalg, der dækker en rimelig andel af husstandenes dagligvareforbrug.

Folkeskolen

Skolerne må have en tilgængelighed, der står i rimeligt forhold til børnenes egnethed til at klare transporten tilfods, på cykel eller med skolebus. Skolerne bør give børnene gode sociale og pædagogiske udviklingsmuligheder.

Målsætningen for folkeskolen er, i samarbejde med forældrene at give eleverne mulighed for at erhverve sig kundskaber og færdigheder, arbejdsmetoder og udtryksmuligheder, som medvirker til den enkelte elevs alsidige udvikling, og at forberede eleven til medleven og medbestemmelse i et demokratisk samfund og til medansvar for løsningen af fælles opgaver.

For at give elever med forskellig baggrund lige gode udviklingsmuligheder er der fastsat visse fælles retningslinier med hensyn til fag, timetal m.m. Det vil naturligvis ikke være acceptabelt, hvis børn født på landet generelt får dårligere skolegang end bybørn eller omvendt.

Det særlige problem for skolebørn i de små landsbyer og landdistrikterne er, at børneunderlaget til en given skolestørrelse er fordelt over et stort område, således at mange børn får en lang skolevej.

Afstanden mellem skole og hjem påvirker børnenes mulighed for at få udbytte af skolegangen på to måder. Dels bliver det besværligt at komme i skole, og dels kan en stor afstand målt i tid eller kilometer betyde, at der også bliver stor forskel mellem miljøet i

skolen og det hjemlige miljø, så skolen virker fremmed for barnet. Begge forhold påvirker barnets mulighed for at få udbytte af skolegangen. Betydningen af skolevejens længde og følelsen af fremmedgjorthed over for skolen udenfor det kendte miljø ændrer sig dog med barnets alder, således at afstanden betyder mindre, jo ældre barnet bliver.

Hovedvægten må for de mindre elever ligge på børnenes behov for at kunne overskue skolen, at kunne føle sig trygge. For de større børn er det væsentligt, at der er faglokaler og teknisk udstyr af en rimelig standard, at der er valgmuligheder med hensyn til fag, og at de møder flere lærere. Hertil kommer, at de større børn kan have behov for en bredere baggrund, end det snævrere lokalsamfund kan give. Hvis landsbyernes børn stilles ringere end bybørnene i denne henseende, vil deres muligheder for at klare sig i samfundet uden for skolen også blive ringere.

På denne baggrund bør den nævnte målsætning lægges til grund for kommunernes planlægning af skolestrukturen i forhold til landsbyer og landdistrikter.

For anstaltninger for børn og unge

Tilbudene til børn og unge bør have en tilgængelighed, der tager hensyn til børns og unges bevægelsesmuligheder, og bør være af en art, der ikke stiller de pågældende aldersgrupper dårligere end børn og unge i byen.

I bistandsloven er der åbnet mulighed for og lagt vægt på, at det sociale serviceniveau kan tilpasses de ønsker og behov, man har lokalt. Der er ikke - som på skoleområdet - generelle bestemmelser, der skal sikre en bestemt servicedækning i den enkelte kommune.

Ifølge bistandsloven skal kommunalbestyrelsen sørge for, at der er det nødvendige antal pladser på daginstitutioner for børn og unge, herunder socialpædagogiske fritidsforanstaltninger.

Institutioner for børn og unge skal opfylde både et behov for børns pasning og samtidig tjene et socialpædagogisk formål ved at være et supplement til hjemmet.

Et særligt problem kan opstå for de børn, der bor i de mindste landsbyer og i landdistrikterne. De vil ofte have begrænset kontakt til andre børn på forskellige alderstrin, og dermed et større behov for socialt samvær.

Problemet i disse områder er bl.a., at det antal børn i de relevante aldersklasser, som er nødvendigt underlag for en given institution, ofte er spredt over et stort område. Dagpleje kan anvendes som supplement eller alternativ til institutionernes opfyldelse af pasningsbehovet. Det særlige miljø eller livsmønster, som findes i nogle landsbyer, kan imidlertid også åbne mulighed for utraditionelle løsninger.

Efter Landsbykommissionens opfattelse bør disse betragtninger medtages i den kommunale planlægning af tilbud til børn og unge-

Foranstaltninger for ældre

De ældre bør have mulighed for at bevare den lokale tilknytning så længe som muligt.

Ifølge bistanstloven skal kommunen sørge for, at der findes en hjemmehjælpsordning, således at der kan ydes praktisk bistand i hjemmene. Bistanstloven åbner også mulighed for, at der ydes støtte til forskellige hjælpemidler i hjemmet. Kommunen skal desuden sørge for plejehjemspladser, når de ældre på grund af helbredet ikke længere kan klare sig i hjemmet.

De ældre kan i takt med alderen få vanskeligere ved at klare den daglige husholdning og at skaffe de daglige fornødenheder. Deres situation er også afhængig af, hvor nemt de kan nå eller få adgang til at bruge f.eks. dagligvarebutik, bibliotek og kollektiv trafikbetjening.

Det er et almindeligt ønske hos mange ældre at bevare tilknytningen til den vante bolig og det vante miljø på trods af afstanden til visse servicefaciliteter. Disse ønsker bør efter kommissionens opfattelse søges tilgodeset i den kommunale planlægning.

Biblioteker

Beboerne bør sikres en biblioteksbetjening, der på baggrund af en afvejning mellem kvalitet og tilgængelighed nærmer sig byernes.

Bibliotekslovens formål er, at folkebibliotekerne skal fremme oplysning, uddannelse og kulturel aktivitet ved at stille bibliotekets tilbud, især af bøger, gratis til rådighed. Lovgivningen forudsætter samtidig, at der ved administrationen og planlægningen af biblioteksområdet skal tilstræbes en ligelig adgang til biblioteksbenyttelse.

I landsbyerne og landdistrikterne vil de to kriterier - kvalitet og til-

gængelighed - inden for en given økonomisk ramme - virke i indbyrdes modsat retning.

Befolkningsunderlaget for det faste bibliotek med høj standard vil ved samme udnyttelsesgrad bo mere spredt i de tyndt befolkede områder end i byerne. Satser man altså ensidigt på veludbyggede, faste biblioteker, får beboerne på landet langt til biblioteket. Deres mulighed for og lyst til at udnytte bibliotekstilbudet forringes især for børn og ældre. En meget spredt biblioteksstruktur med begrænset udbud i de enkelte filialer eller busser giver flere resourcesvage befolkningsgrupper adgang til bibliotekstilbudet. Til gengæld må man så give afkald på nogle af de muligheder for formidling af information og oplevelse, som den større biblioteksenhed kan give.

Kollektiv trafikbetjening

Beboere uden bilrådighed bør have adgang til betjening med kollektiv trafik, der kan dække almindelige turformål.

Kollektivtrafikloven fra 1978 fastslår, at amtskommunerne skal varetage planlægningen af den kollektive trafik i samarbejde med kommunerne. I de fleste amtskommuner er der eller forventes der oprettet fælleskommunale trafikselskaber, som skal forestå al kollektiv trafik i amtskommunerne.

Bag målsætningen ligge to hovedsynspunkter, nemlig at mange mennesker er helt afhængige af kollektive trafikmidler, og at en lang række funktioner og andre rejsemål under alle omstændigheder også i fremtiden vil ligge langt fra landsbyerne. Dette gælder uanset, at den samfundsmæssige målsætning på lang sigt må være en lokaliseringspolitik, der mindsker transportarbejdet af bl.a. energisparehensyn og giver mulighed for kollektiv trafikbetjening.

En stor del af befolkningen vil altid - uanset biltallet - være uden bilrådighed. Det drejer sig om børn og unge, ældre og handicappede, som enten ikke kan eller ikke må få kørekort - eller bil. Også andre grupper, f.eks. hvor et enkelt familiemedlem anvender husstandens bil til at køre på arbejde i, er uden bilrådighed i stort omfang.

De vigtigste turformål, dækker først og fremmest bolig-arbejds-stedsrejser, rejser til og fra institutioner som f.eks. skole, indkøbsrejser, rejser til sygehus samt aftenrejser til centre f.eks. i forbindelse med fritidstilbud.

Den postservice, der i dag ydes beboerne i landsbyerne og de tyndt befolkede områder, er i visse henseender bedre end den postservice, der er i byerne. F.eks. er det en umiddelbar fordel, at en pakke i de fleste tilfælde kan afleveres til et landpostbud, hvorimod postvæsenets kunder i byerne er henvist til at sørge for indlevering af pakker på et posthus.

Det serviceniveau, postbetjeningen har i dag, er af væsentlig betydning for landbefolkningens levevilkår. Landsbykommissionen finder, at denne servicefunktion bør bevares i så vid udstrækning som overhovedet muligt. I særdeleshed er det en fordel for beboerne i landsbyerne og de tyndt befolkede områder at have et landpostbud.

Desuden vil en postekspedition eller et brevsamlingssted (et landposthus) som tillægsfunktion til en lokal detailhandelsbutik kunne understøtte butikkens økonomi, såfremt betalingen for denne tillægsfunktion overstiger butikkens faktiske udgifter herved. Ved en sådan kombination vil beboerne kunne afvikle flere ærinder på en gang, og det vil kunne øge butikkens tiltrækningskraft.

Endelig bør det overvejes, om der er mulighed for i videre udstrækning at anvende postbetjeningen til bogudbringning fra biblioteker, medicinudbringning m.v.

Bag målsætningen ligger for det første regeringens generelle energipolitiske målsætning, som af både valutahensyn, miljøhensyn og hensynet til forsyningssikkerhed, sigter mod en mindskelse af olieafhængigheden.

Varmeplanudvalget har i sin tredie delbetænkning konkluderet, at der er en samfundsmæssig gevinst ved at benytte vedvarende energianlæg og akkumulerende/afbrydelig el-varme.

I den målsætning, Landsbykommissionen har opstillet, ligger i øvrigt, at der netop i landområderne forekommer energiudvindingsmuligheder, som kun i ringe grad udnyttes i dag, og at størstedelen af landsbyerne og landdistrikterne ligger i områder, der ikke kan forsynes med rørbundet kraftvarme eller naturgas.

Beboernes udvikling af egne kulturelle aktiviteter bør støttes.

Landsbyens kulturelle aktiviteter er udsprunget af en bestemt livsform, af et behov for at foretage sig noget i fællesskab.

Landsbyens kulturelle aktiviteter er traditionelt tæt knyttede til landbrugserhvervet, præget af højskole- og andelsbevægelse. Landmandsfamilierne udgør stadig et væsentligt element i landsbyernes sociale og kulturelle liv.

Mange igangværende aktiviteter udspringer af private foreninger, klubber m.m. Værdien af disse aktiviteter består bl.a. i, at deltagerne frivilligt og gennem valget af aktiviteter, planlægningen og gennemførelsen af dem oplever en medvirken i en proces, der imødekommer det behov, den enkelte føler for samvær, udfoldelse, akcept og indflydelse på sin egen tilværelse.

Målsætningen bygger derfor på den opfattelse, at kommunen ved opfyldelsen af lokale behov og ved løsningen af lokale problemer på det sociale og kulturelle område samt på de uddannelsesmæssige områder udover folkeskolen bør forsøge at bygge på og støtte lokale initiativer - eller opmuntre til sådanne initiativer.

Landsbyen bør sikres som et historisk værdifuldt element i kulturlandskabet, ligesom værdifulde fysiske miljøer i landsbyerne bør sikres.

Denne målsætning er begrundet i, at landsbyerne, der oprindeligt er placeret på steder, hvor naturgivne og produktionsmæssige forhold betingede det, er et væsentligt træk i det danske kulturlandskab, og er med til at illustrere en egnens økonomiske, sociale og kulturhistoriske udvikling.

Det er karakteristisk for de fleste landsbyer, at de har fået deres nuværende form inden for de sidste 200 år, og at de ofte er slået i stykker på meget kort tid, hvor man ved en bevidst og fornuftig planlægning kunne have undgået det.

Landbrugsbedrifterne er et væsentligt element i landsbyerne, og de indvirker på landsbyernes form og udseende.

Det danske landskab er med dets opdelte karakter og de ofte klart afgrænsede landsbyer enestående.

Også enkelthederne i landsbyerne både bygninger og beplantning er ofte af en historisk og miljømæssig værdi, som bør bevares.

Beboernes indflydelse

Landsbybeboerne bør sikres indflydelse på egne forhold.

Det parlamentariske demokrati hviler på princippet om, at borgerne gennem stemmeurnen skal have indflydelse på den politiske beslutningsproces. Borgerne har stemmeret til folketingsvalg, amtsrådsvalg, kommunevalg og menighedsrådsvalg, ligesom de i særlige tilfælde - f.eks. ved skolenedlæggelser - har en formel ret til at ytre deres holdning gennem stemmeafgivning.

Denne formelle procedure føles af den enkelte borger ofte som fjern, dels fordi valgperioderne er forholdsvis lange, og dels fordi valgene må baseres på overordnede mål, der kan forekomme abstrakte.

Virkeligheden består også af detaljer, og der gives blandt borgerne - ikke mindst landsbybeboerne - ofte udtryk for ønsker om en større indflydelse på lokale forhold.

Det er kommissionens opfattelse, at de muligheder, der er for en tættere dialog mellem beslutningstagere og borgere, ikke bruges tilstrækkeligt. Dette har været med til at skabe frustration hos bl.a. landsbybeboere, der føler, at beslutninger træffes, uden at deres ret til at blive hørt om baggrunden herfor og til at deltage i debatten anvendes i tilstrækkelig grad.

3. Anbefalinger og virkemidler



Dette kapitel indeholder en gennemgang af de virkemidler og anbefalinger, Landsbykommissionen har drøftet under behandlingen af de forskellige sektorafsnit (delbetænkning 2, 3, 4 og 5).

Nogle af virkemidlerne er af generel art, mens andre er meget specifikke og konkrete. Hverken den rækkefølge, virkemidlerne er omtalt i eller den dybde, hvormed de er behandlet, er udtryk for en prioritering fra kommissionens side.

Kommissionen har lagt vægt på at undersøge hvilke uudnyttede eller utilstrækkeligt udnyttede muligheder, der er indenfor den gældende lovgivning og administrative opbygning. Men man har også i visse tilfælde peget på virkemidler, som går ud over den gældende lovgivning og administrative praksis.

Landbrug

Landbrugsbedrifterne udgør en væsentlig del af de værdier, som normalt forbindes med landsbyerne. Kommissionen finder det væsentligt, at man ved planlægning af landsbyernes udvikling søger at værne og udbygge de eksisterende værdier i landsbyerne.

Beskæftigelse

Landsbyerne har deres historiske baggrund i landbrugserhvervet, og landbrugsejendommene indvirker på landsbyens form og udseende. Landbrugsbeskæftigelsen har betydning for befolkningens størrelse, ligesom landmandsfamilierne udgør et væsentligt element i landsbyernes sociale og kulturelle liv.

En fortsat udbygning af landbrugsbedrifterne og dermed af beskæftigelsen kan være med til at fastholde befolkningstallet og det sociale liv i landsbyerne, og der bør derfor tages størst muligt hensyn til landbrugsbedrifterne bl.a. ved, at der skabes mulighed for, at en væsentlig part af landbrugsejendommene sikres udbygnings- og moderniseringsmuligheder.

Area inddragelse og arrondering

Ved lokalplanlægning i og ved efterfølgende udbygning af landsbyer med landbrugsejendomme bør der tages hensyn til, at en ejendoms arrondering kan blive forringet, hvis arealtilligendet bliver formindsket ved arealinddragelser til bymæssige formål. I sådanne tilfælde bør en planlægning af landsbyen indbære en stillingtagen til landbrugsejendommens fremtidige anvendelse, og der bør eventuelt søges gennemført en jordfordeling og en arrondering, så de resterende ejendomme får en hensigtsmæssig struktur.

Hvis en landbrugsejendom med husdyrhold i landsbyen skal have mulighed for at udvikle sig og blive moderniseret og udvidet i takt med de fremtidige vilkår, er det således væsentligt, at de fysiske rammer omkring ejendommen ikke indsnævres ved en eventuel udbygning af landsbyen på disse arealer.

Miljøkonflikter

En vis afstand mellem boligbebyggelsen i landsbyen og landbrugsejendommens produktionsbygninger er ikke blot nødvendig for at sikre de fysiske muligheder for landbrugsejendommens udbygning, men også for at reducere de miljømæssige gener.

Landsbykommissionen finder på denne baggrund, at en udbygning af landsbyerne må planlægges, således at miljøgener undgås. Imidlertid må de, der bor i landsbyer i nærheden af landbrugsejendomme, acceptere miljømæssige gener i højere grad, end tilfældet er i rene boligområder.

Lokalplanlægning

Langt de fleste landsbyer er så små, at de i region- og kommuneplanlægningen ikke vil opnå status som lokalcenter. Ofte er der 3-5 landbrug i drift i hver af landsbyerne, mens byvæksten siden landsbyens grundlæggelse kan variere meget. Ved planlægningen i disse landsbyer kan man tage hensyn til landbruget ved så vidt muligt at lade landsbyen i fred, og det kan ske ved at undlade at udstykke, udbygge, ændre zonestatus, give zonetilladelser o.s.v.

Er der imidlertid forhold i en landsby, som ønskes reguleret, således at der mest hensigtsmæssigt udarbejdes en lokalplan, kan lokalplanen medvirke til at skåne landbruget på flere måder.

I lokalplanens formålsbestemmelse kan det anføres, at ét blandt flere formål med lokalplanen er at sikre erhvervsudøvelsen for landbruget i landsbyen og at sikre erhvervsudøvelsen for landbrug ved at muliggøre modernisering af produktionsapparatet. Desuden kan planen oplyse hvilke landbrugsejendomme, der også på længere sigt påregnes opretholdt som selvstændige brug.

I lokalplanen medtages normalt ikke de arealer, hvorpå der ligger avls- og driftsbygninger, til ejendomme som ønskes opretholdt som selvstændige brug. Beboelsesbygningerne kan godt ligge i lokalplanområdet og omfattes af lokalplanens generelle bestemmelser. For de dele af landbrugsejendomme, der er omfattet af lokalplanen, angives arealanvendelsen som "landbrug", uanset at lokalplanen alene omfatter beboelsesbygningen.

I lokalplanen kan alle de arealer, som ligger inden for miljøreglementets afstandskrav for landbrugsejendomme, der ønskes opretholdt som selvstændige brug, udlægges til "landbrug". Arealudlæggene hindrer ikke eksisterende lovlig anvendelse. Al udstykning, alt byggeri og anvendelse af eksisterende bygninger fastlægges i lokalplanen, og der anlægges eller indrettes ikke nye boliger eller lignende tæt på landbrugsejendommene.

Er der særligt bevaringsværdige avls- og driftsbygninger, hvor nedrivning, ombygning og tilbygning bør undgås, kan disse bygninger medtages i lokalplanområdet, og planen kan indeholde bestemmelser om, at der skal foretages en fredningsmæssig vurdering af bygningerne før ombygning, nedrivning eller tilbygning kan finde sted. Når en landbrugsejendoms avls- og driftsbygninger medtages i lokalplanen for at undgå ændringer i disse, afgrænses lokalplanområdet på en måde, der gør det muligt at opføre nye driftsbygninger på ejendommen uden for lokalplanområdet og i nærheden af beboelsesbygningen.

Som grundlag for en fastlæggelse af, hvilke landbrugsejendomme, der ønskes opretholdt som selvstændige brug, bør ejendommenes arrondering og bygninger vurderes, ligesom der ved arealinddragelser i eller omkring landsbyen bør tages hensyn til ejendommenes arrondering og jordfordelingsmulighederne.

Fremstillingsvirksomhed

Støtteordninger

Der har i adskillige år været økonomiske støtteordninger til erhvervsfremme, men undersøgelser tyder på, at særligt de små virksomheder ikke har udnyttet dem, og at de bl.a. på grund af manglende rådgivningsbistand har haft svært ved at overskue mulighederne.

Der er dog indenfor de senere år sket en del ændringer i erhvervsfremmelovgivningen, der skulle afhjælpe disse problemer.

Den danske erhvervsfremmelovgivning består af mange ordninger, der kan grupperes efter støttens art - anlægsfinansiering, eksportbistand, produktivitet- og produktudvikling, energiinvesteringer, miljøinvesteringer m.m.

Håndværkerlåneordningen, som er en anlægsfinansieringsordning, retter sig som en af de få ordninger særligt mod de mindre virksomheder, mens f.eks. de finansielle støtteordninger til produktudvikling i deres ansøgningskrav måske i højere grad har tilgodeset de større virksomheder.

Man kunne derfor overveje en ændring i støttepraksis på dette felt, der i højere grad tilgodeser også de mindre virksomheder. Et tilsvarende problem gælder eksportfinansieringsordningerne.

Man vil dog kunne nå langt med øget information til de små virksomheder, hvad der også blev taget højde for ved indførelsen af den midlertidige ordning Projekt Erhvervsudvikling. Denne ordning er senere blevet erstattet af mere permanente ordninger under Styregruppen for særlig Konsulentbistand.

Det er Landsbykommissionens opfattelse, at disse ordninger, der specielt henvender sig til mindre fremstillingsvirksomheder med op til 100 ansatte, kan få en vis betydning for erhvervsudviklingen i de mindre byer.

Det gælder for ordningen med op til 2 *dages gratis bistand i form af vejledende helhedsrådgivning* om virksomhedens udvikling, hvor man ser på forhold som produktvalg, produktionapparat, afsætningsforhold, ledelses- og finansieringsforhold m.v. Det gælder ordningen med *gratisansøgningsbistand* for virksomheder, der vil søge tilskud efter produktudviklingsordningerne, og det gælder ordningen om *tilskud til længerevarende konsulentbistand*, der skal fremme ny eller øget produktion. Her ydes tilskud især til opgaver, der enten vedrører udarbejdelsen af en produktionspolitik og organisering af produktudviklingsopgaver, eller som vedrører konkrete produktudviklingsopgaver.

Desuden vil Landsbykommissionen pege på de muligheder, som er opstået i forbindelse med udbygningen af de regionale Teknologiske Informationscentre. Gøres der en aktiv indsats fra TIC'erne for at informere små virksomheder om de tilbud, der gives om undervisning, rådgivning, kontaktformidling m.v., vil det efter Landsbykommissionens opfattelse kunne få en positiv virkning for erhvervsudviklingen.

I forbindelse med de regionale Teknologiske Informationscentre skal også nævnes det *særlige iværksætterprogram*, som er et supplement til den eksisterende etableringstjeneste ved Jydsk Teknologisk Institut og Teknologisk Institut i København.

Formålet med iværksætterprogrammet, som Teknologirådet starter op som forsøg i fire amter, skal være at fremme oprettelsen af nye bæredygtige virksomheder indenfor industri og håndværk gennem særlig bistand med udgangspunkt i TIC'erne.

Ordningen vil omfatte gratis kontaktbesøg hos personer, der har planer om at starte selvstændig håndværks- eller industrivirksomhed, eller som er nyetableret indenfor det seneste år.

Udover den første gratisbistand tilbydes konsulentbistand til stærk nedsat takst i op til 50 timer vedrørende alle særlige problemer omkring start af virksomhed.

Endelig tilbydes supplerende specialistbistand til nedsat takst til vurdering af såvel tekniske som markedsmæssige forhold ved etableringen af virksomheder med eksporterende eller importkonkurrerende produktion. Denne del af forsøgsordningen gælder for hele landet.

Det er Landsbykommissionens håb, at disse forsøgsordninger vil falde heldigt ud for den fremtidige beskæftigelse - ikke mindst i de mindre byer - og på denne baggrund få en mere permanent karakter for hele landet. Landsbykommissionen forudsætter, at der tages hensyn til de problemer af blandt andet trafikal art, der kan være forbundet med placering af visse virksomhedstyper i landsbyer og landdistrikter.

I forbindelse med iværksættelse af *beskæftigelsesfremmende foranstaltninger* anbefaler kommissionen kommuner og amtskommuner at være særligt opmærksomme på de fordele, der kan være forbundet med at fremme initiativer i områder, hvor de især kan gavne erhvervsaktive beboere i landkommuner og landsbyer. Det drejer sig f.eks. om reparation og forbedring af bygningsmassen i landsbyerne og landdistrikterne.

På et længere sigt vil Landsbykommissionen gøre opmærksom på den beskæftigelsesmæssige betydning af en stabil, kvalitativ fysisk planlægning. Det er kommissionens opfattelse, at der ved faste retninglinier for den fremtidige erhvervsudbygningspolitik i de kom-

mende kommuneplaner vil være skabt den nødvendige ro for det private erhvervsliv til at planlægge og foretage den ønskede erhvervsudbygning i kommunen.

Detailhandel

Landsbykommissionen har valgt at beskrive en bred vifte af virkemidler, der har til formål at give forbrugerne i landsbyerne og landdistrikterne en dagligvareforsyning, der dækker deres behov og ønsker til rimelige priser og med rimelig tilgængelighed. Kommissionen finder, at de beskrevne virkemidler bør overvejes nærmere, men har ikke taget stilling til, hvilke af virkemidlerne der bør iværksættes.

De fleste af de skitserede virkemidler vil kræve, at der skabes en egentlig lovhjemmel, før de kan iværksættes. Det er f.eks. ikke en lovlig kommunal opgave at yde støtte ved tilskud og garanti eller på anden måde at støtte det private erhvervsliv, herunder at støtte dagligvareforretninger. Ligeledes er kommunal overtagelse og efterfølgende udlejning af en ejendom til en privat virksomhed ikke lovlig.

Da en række af de foreslåede støtteordninger indebærer enten tilskud eller lånegaranti fra det offentlige forudsættes det, at de sædvanlige regler for kommunernes tilsyn med tilskudsmodtagende institutioner anvendes.

Forslag og anbefalinger

Landsbykommissionen foreslår derfor, at det overvejes hvilke virkemidler, der mest effektivt bidrager til at sikre dagligvareforsyningen for befolkningen i landsbyerne og landdistrikterne. I de tilfælde, hvor virkemidlet kræver lovændring, finder Landsbykommissionen, at den fornødne lovmæssige hjemmel bør tilvejebringes. Som nævnt har kommissionen valgt ikke at pege på et enkelt virkemiddel, men peget på en vifte af virkemidler. Imidlertid er en planlægning af vareforsyningen en forudsætning for, at de øvrige virkemidler kan fungere bedst muligt. Landsbykommissionen finder derfor, at der bør etableres en egentlig vareforsyningsplanlægning i første omgang på dagligvareområdet, fordi dagligvareforsyningen har så stor umiddelbar betydning for landsbybeboernes levevilkår. Denne vareforsyningsplanlægning forudsættes indarbejdet i kommuneplanlægningen.

Der er opstillet 4 hovedgrupper af virkemidler:

- information
- økonomisk støtte
- restriktioner
- andre virkemidler

Desuden beskrives planlægningen, der er et redskab til at gøre de øvrige virkemidler mere hensigtsmæssige og effektive.

Information

Formålet med informationskampagner over for forbrugere og lokale handlende gennem annoncer, plakater, foredrag ved forbrugerkonsulenter, husstandsomdelte pjecer og studiekredse skulle være at øge bevidstheden om fordelene ved at købe dagligvarer i lokalområdets butikker. Informationskampagnen skulle pege på behovet for, at beboerne selv bidrager ved at købe lokalt for derved at undgå, at den sidste butik lukker.

Informationskampagnen bør også være henvendt til de lokale handlende, som må gøres opmærksomme på værdien af, at der samtidig med at informationskampagnen løber, bør ske fysiske forandringer i butikken, så den gøres mere attraktiv for forbrugerne.

Hvis en informationskampagne har et budget på ca. 5 mio. kr. (1980-priser) i gennemsnit, skønnes det, at den vil øge den lokale købsprocent (den andel af dagligvareforbruget, der indkøbes lokalt) for en butik med 2%-point i såvel by som opland i en periode på op til to-tre år efter informationskampagnens afslutning, forudsat at butikken samtidig moderniseres. I de butikker, som allerede nu har en rimelig standard og tiltrækning på forbrugerne, vil den lokale købsprocent stige med 1½% -point. Efter 2 til 3 år må effekten forventes at aftage.

Forudsættes informationskampagnen fuldt ud finansieret af offentlige midler, vil den øgede bruttoindtjening være et direkte middel til bedring af butikkernes økonomiske resultat.

Økonomisk støtte

Blandt økonomiske støtteordninger til opretholdelse af de tyndt befolkede områders dagligvareforsyning kan bl.a. tænkes:

Langsigtede lavt forrentede lån, investeringstilskud, driftsstøtte, garantiordning for lån, offentlig overtagelse af butiksejendomme til udlejning samt transportstøtte til vareudbringning. Desuden kun-

ne man anvende tilskud **til** konsulentbistand og efteruddannelse.

Finansie- ring

Landsbykommissionen har overvejet forskellige finansieringsordninger for små butikker i forbindelse med modernisering samt om- og tilbygning. Finansieringsordningerne kan samles i tre hovedgrupper, der har til formål at lette butikkens finansiering, bl.a. ved at sænke renten (under markedsrenten), forlænge lånenes løbetid og forøge lånemulighederne.

Hovedsigtet med finansieringsordninger skulle være at skaffe langfristet kredit til generationsskiftede butikker samt til butikker, som vil bygge om eller til.

Som eksempel kan nævnes, at butikker som opfylder bestemte kriterier, tildeles lån til 10% p.a. til at finansiere ombygning, tilbygning og modernisering af butikken. En forlængelse af afdragstiden kunne også reducere de årlige ydelser på de optagne lån.

Investerings- tilskud

I visse situationer vil en butik, der får finansieret sin ombygning og modernisering gennem de almindelige finansieringsordninger, ikke kunne give et tilstrækkeligt afkast til både at forrente og afdrage lånekapitalen og til at give indehaveren en rimelig aflønning.

Et eksempel på finansieringsbistand kan være en kombination af lån på normale finansieringsvilkår og afskrivningslån. Da der er tale om "lån", der ikke forrentes eller afdrages og ikke kræves tilbagebetalt, med mindre butikken nedlægges eller sælges til andet formål inden for en vis årrække, er der reelt tale om et tilskud.

Lignende ordninger kendes også fra de andre nordiske lande, hvor ordningerne er begænset til at gælde for tyndt befolkede områder. I visse situationer vil en butik kunne bringes op til en standard og en tiltrækning, hvor den vil kunne overleve på længere sigt, og hvor problemet alene er at stille garanti for de nødvendige lån til om- og tilbygning samt til modernisering.

Garantiordning for andelsbutikker

I landsbyer, der ellers ville blive butiksløse, kunne dagligvareforsyningen tænkes opretholdt ved etablering af andelsbutikker med offentlig lånegaranti. Sådanne andelsbutikker må baseres på aktiv beboerdeltagelse og kan således også bidrage til at styrke samværet.

Hvis andelsbutikkerne kan klare de betalingsmæssige forpligtelser, er kautionsordningen selvsagt en billig form for offentlig støtte.

Driftsstøtte

En lang række butikker i landsbyerne er nedlæggelsestruede og vil opleve stigende vanskeligheder med indtjeningen i de kommende år.

Disse butikker kan opdeles i to typer, butikker som har en lav indtjening på grund af hård konkurrence fra andre butikker, og butikker som har en lav indtjening, fordi de permanent har et for lille kundeunderlag på grund af vejrmæssige eller topografiske forhold.

Investeringsstilskudet må antages at have en positiv virkning for den første type af butikker, fordi de sættes i en bedre konkurrenceposition. For den anden type butikker vil et eventuelt investeringsstilskud kun have en lille effekt.

Kommunalt køb af butiks ejendom

Hvis butikken har stor betydning for lokalsamfundet, og forbrugeren har langt til alternative indkøbssteder hvis butikken nedlægges, kan det være en mulighed at tildele butikken driftsstøtte.

I forbindelse med generationsskifte vil det være en mulighed, at kommunen køber butiksejendommen og eventuelt den tilknyttede bolig. Den nye forretningsdrivende kan herefter leje lokalerne af kommunen, eventuelt til en pris under markedslejen. Herved lettes den nye forretningsdrivende for det samtidige behov for at finansiere butiks- og boligovertagelse, og anlægsmkostningerne reduceres betydeligt.

Kommunalt eje af butiksejendom vil dog ofte modvirke effekten af en række andre virkemidler, når disse virkemidlers hensigt er at lette et generationsskifte og at forbedre lånevilkårene ved modernisering.

En kommunal overtagelse af butiksejendommen vil også betyde, at detailhandleren ikke kan stille ejendommen som sikkerhed for driftslån.

Konsulentbistand

Den strukturtilpasning, der kan blive nødvendig for at lokalbutikken kan overleve på længere sigt, forudsætter at ejerne af og ansatte i butikkerne sættes i stand til bedst muligt at klare den nye situation. Det vil desuden være af stor betydning for en effektiv udnyttelse af en række andre virkemidler, at butiksindehaveren får vej-

ledning i at indrette sin butik, så den bliver attraktiv for forbrugerne. En måde at bidrage hertil kan være at tilbyde dagligvarebutikkerne konsulenthjælp og at efteruddanne butikkernes ejere og ansatte.

Vareudbringning

Et særligt problem i landsbyerne og landdistrikterne er de butiksløse husstande, som ikke har rådighed over bil. Særligt ældre og handicappede uden bil kan have vanskeligt ved at købe ind.

Kommissionen har drøftet muligheden for at tilgodese disse beboere ved udbringning af varer.

Udbringningsordningen kan skabes på flere måder. Det kan ske ved udbringning direkte fra butik til forbruger, hvortil kommunen yder et økonomisk tilskud. Det kan også ske gennem en kommunal udbringningsordning, hvor hjemmehjælpere eller kommunalt ansatte vareudbringere køber ind for de vanskeligt stillede husstande. Endelig kan det ske ved at benytte landpostbudet som vareudbringer.

En vareudbringning har både positiv og negativ effekt på en butiks indtjening. Dels kan udbringningen medvirke til at bibeholde en omsætning, der ellers ville bortfalde. Dels betyder vareudbringningen, at kunder, der får varerne bragt, kommer sjældnere i butikken, hvorved impuls købene fra denne kundegruppe mindskes.

En udbringningsordning har både fordele og ulemper set med forbrugers øjne. Fordelen er, at vareindkøbet kræver en mindre ressourceindsats, og at der derfor kan købes ind hyppigere. Ulempen er, at det kan være svært for forbrugeren at overskue vareudvalg og pris uden at komme i butikken. Der må derfor laves informationsmateriale m.v., så forbrugeren kan få et rimeligt overblik ved valg af varer.

Restriktive virkemidler

Analysen af årsagerne til landsbybutikkernes problemer viser, at de ofte er udsat for hård konkurrence fra andre butiksformer. Det kan derfor være hensigtsmæssigt at bruge restriktive virkemidler over for butiksformer, som truer nærbutikkernes overlevelse. Det er ofte de ressourcestærke forbrugergrupper med gode indkomster og med bil, der benytter de store detailhandelsenheder, mens nærbutikkens bortfald vil betyde mest for de ressourcetsvage forbrugere - de ældre og de billøse.

Der er skitseret to restriktive virkemidler. Det drejer sig om restriktioner for arealanvendelsen efter den fysiske planlægnings bestemmelser og krav om at store detailhandelsenheder skal påvise, at en given lokalisering ikke har urimelige konsekvenser.

Regionplan- retningslinier

Alle regionplanforslagene har som mål for bymønsteret at styrke de mindre byer og de egne i regionen, der er underforsynet med bl.a. privat service. For at støtte den lokale butikforsyning indeholder forslagene retningslinier, der begrænser mulighederne for oprettelse af detailhandelsbutikker. Flere regionplanforslag indeholder generelt forbud mod oprettelse (og i et enkelt tilfælde også mod udvidelse) af lavprisivarehuse. Det gælder således Storstrøm, Fyn, Sønderjylland og Vejle.

I Storstrøm, Fyn, Århus, Viborg, Ringkøbing og Nordjyllands amtskommuners regionplanforslag er fastsat regionplanretningslinier for maksimal størrelse ved oprettelse af nye, store detailhandelsbutikker. Der er her fastsat bestemmelser om, at amtsrådet skal udøve et konkret skøn, hvis der ønskes bygget detailhandelsbutikker, som er større end 1500-3000 m².

For at opfylde regionplanens målsætning for bymønster og for at forbedre mulighederne for opretholdelse af en lokal dagligvareforsyning i landsbyerne, har flere amtskommuner i udformningen af den regionale centerstrukturplan fastsat retningslinier, der indebærer begrænsninger med hensyn til størrelse og placering af butikstyper, som kan påvirke regionale forhold.

Omvendt bevisbyrde

For at undgå de uheldigste virkninger ved oprettelse af store lavprisivarehuse og engros-lignende butikker, kan der pålægges detailhandelsenheder over en vis størrelse en slags omvendt bevisbyrde. En bygherre til butikker på for eksempel over 1.000-1.500 m² bruttoareal skal sandsynliggøre overfor kommunen, at der er behov for et butiks anlæg af den pågældende størrelse gennem analyser af købekraftsgrundlag, indkøbsmønster, konkurrencefaktorer og lignende.

Udover de nævnte virkemidler - information, økonomiske virkemidler og restriktive virkemidler - har kommissionen drøftet en række andre virkemidler.

Offentlige tillægs- funktioner

Ved at placere en række offentlige tillægsfunktioner enten i landsbybutikken eller i nærheden af den kan man opnå to ting. For det første at øge landsbybutikkens tiltrækningskraft, fordi kunderne

kan klare flere ærinder på én tur. For det andet at øge landsbybutikkens indtjening, når det offentlige yder betaling for tillægsfunktioner.

De offentlige tillægsfunktioner, kommissionen har drøftet, er postekspedition og kommunale funktioner fra f.eks. teknisk forvaltning, socialforvaltning og biblioteksvæsen, der kan tilbydes nogle få gange om ugen i nærheden af eller i selve butikken.

Kommunale indkøb Kommunen kan derudover give dagligvarebutikken i landsbyen et omsætningstilskud, hvis indkøb til de kommunale institutioner foretages i landsbybutikken.

Private tillægsfunktioner Udover de offentlige kan en række private tillægsfunktioner være med til at styrke dagligvarebutikken i landsbyen. De mest givtige er håndkøbsudsalg/medicinudlevering og forhandling for Dansk Tiptjeneste. Men også andre funktioner kan komme på talte, f.eks. bankservice og lotterikollektion.

Åbningstider Kommissionen finder ikke behov for ændring af den gældende lov om butikstid.

Men set i lyset af de problemer, personer med arbejde uden for lokalområdet har med at købe ind, inden lokalbutikken lukker, kan de lokale handlende gøres opmærksomme på de muligheder, der er for en senere lukketid og til tre gange om ugen. Den almindelige lukketid er kl. 17.30 på hverdage og kl. 12 på lørdage. Udover disse lukketider kan butikkerne holde åbent i op til yderligere 6 timer fordelt på højst tre dage, lørdage dog ikke efter kl. 14.

Handel ved omførsel Forbyder man salg af dagligvarer fra omkringkørende vogne i landsbyen og i en afstand af 1,5 km fra denne, kan det medvirke til at styrke landsbyens butikker.

Det skal dog bemærkes, at salg fra omkringkørende vogne ikke på længere sigt kan forventes opretholdt på grund af generationsskifteproblemer og høje kørselsomkostninger.

Efteruddannelse m.v. Kommissionen finder iøvrigt, at detailhandelens organisationer gennem deres virke blandt andet ved efteruddannelse af butikspersonale og gennem konsulentordninger kan bidrage til, at landsbybutikkernes tiltrækningskraft og konkurrenceevne styrkes, og dermed til at deres indtjeningsevne forbedres. Specielt ville en udbygning af konsulentstøtten baseret på en højere tilskudsprocent

have stor effekt for lukningstruede butikker, som opfylder mindstekravene for støtteforanstaltninger.

Planlægning

I en blandingsøkonomi som den danske, der i princippet er baseret på fri konkurrence og fri prisdannelse, men hvor det offentlige i vid udstrækning regulerer samfundslivet, vil der ofte være forskellige interesser, når det gælder valg af lokalisering og dimensionering af dagligvarehandelen.

I dag fungerer den offentlige oversigtlige planlægning som et styringsmiddel for de offentlige investeringer og den offentlige service, ligesom visse former for erhvervsinvesteringer må indpasses efter planlægningen. Det gælder for eksempel særlig miljøbelastende aktiviteter.

Det er derfor et spørgsmål, om ikke en velfunderet og grundig planlægning af dagligvareforsyningen på samme måde vil kunne fungere som et virkemiddel, der i god tid kan afdække og tage højde for uheldige konsekvenser af strukturudviklingen i dagligvareforsyningen.

Det skal understreges, at en offentlig planlægning af dagligvareforsyningen stiller store krav til viden og indsigt i de komplicerede årsagssammenhænge, der gælder på området. Dagligvareforsyningen er en del af den samlede serviceforsyning, og en planlægning på dette område kan med fordel samordnes med planlægningen af andre aktiviteter. Forsyningen med dagligvarer er lige så nødvendig og grundlæggende som skolevæsen, postbetjening og sundhedsvæsen. Hertil kommer, at planlægning også kan være et middel til at give større indsigt og indflydelse for implicerede grupper og interesser.

En planlægning af detailhandelen finder allerede nu i et vist omfang sted i region-, kommune- og lokalplaner.

Centerstrukturplan

Forudsætningsdelen af kommuneplanen skal således indeholde en centerstrukturplan, som registrerer størrelse, beliggenhed og karakter af centre for hele kommunen.

Også en enkelt dagligvarebutik beliggende i en landsby må betragtes som et center, hvis den fører et bredt dagligvaresortiment, så landsbyens og oplandets befolkning kan få dækket størsteparten af deres dagligvareforbrug i butikken.

Det offentliges nuværende muligheder for at medvirke til en virkeliggørelse af en eventuel målsætningsdel i centerstrukturplanen er alene af restriktiv og tilrettelæggende karakter.

Kommunen kan inden for rammerne af den gældende planlægning ved lokalplan fastsætte bestemmelser for placeringen af nye forretninger. Derimod kan kommunen ikke give påbud om eller støtte til etablering eller opretholdelse af butikker, ligesom der ikke nu er andre virkemidler, der kan medvirke til at bevare en butik eller få oprettet en ny butik.

Fordelene ved en centerstrukturplan er, at den blandt andet kortlægger dagligvareforsyningen og dermed kan afdække de problemer, som for eksempel landsbybeboerne har på dette punkt. I den forbindelse forudsættes det, at centerstrukturplanen tillige indeholder en målsætning for, hvordan kommunernes borgere skal forsynes med dagligvarer.

Vareforsyningsplan

En detaljeret vareforsyningsplan, som tager udgangspunkt i befolkningens servicebehov i alle kommunens områder, vil kunne bidrage til, at der skabes et beslutningsgrundlag med sigte på at sikre hele kommunens befolkning en rimelig vareforsyning.

Formålet med en vareforsyningsplan er at skabe et langsigtet beslutningsgrundlag for detailhandelen i kommunen og at danne grundlag for en vurdering af de afledte virkninger af ændringer i butiksforsyningen. For at fremme målsætningen i en vareforsyningsplan kan man benytte de omtalte restriktive styringsmidler. Hertil kan komme nogle af de virkemidler, kommissionen har skitseret.

En vareforsyningsplan bør mindst indeholde en analyse af befolkningens behov for dagligvarer i hele kommunen for en periode, der svarer til kommuneplanperioden.

I denne analyse kan også inddrages efterspørgslen fra fælleshus-holdninger som for eksempel plejehjem. Tages der yderligere hensyn til bosætnings- og erhvervslokaliseringsudviklingen, er det muligt at lave en enkel fremskrivning af forbrugsudviklingen i kommunens delområder. Disse behov må sammenstilles med den faktiske butikstruktur, idet der også ses på butikkernes overlevelseschancer fremover.

På det grundlag kan der udarbejdes en ramme for størrelsen af dagligvarebutikkerne og for beregning af butiksarealbehovet. Planen bør samtidig indeholde en målsætning for, hvordan de enkelte dele af kommunen skal dagligvareforsynes, ligesom kommunen bør pege på eventuelle restriktive virkemidler.

Til sidst skal det nævnes, at vareforsyningsplanen bør revideres med jævne mellemrum, fordi strukturudvikling indenfor dagligvarehandelen ellers hurtigt vil gøre den uaktuel.

Serviceplan

Hvis befolkningens servicesituation skal sikres, er det ikke nok med en vareforsyningsplan. Den må integreres i den øvrige serviceplanlægning af skoler, institutioner m.v., som finder sted i den fysiske planlægning. Vareforsyningen er kun en del af befolkningens levevilkår. Herved kan (den private og offentlige service inddrages samlet i den kommunale planlægning.

Det forudsættes, at de forskellige befolkningsgrupper og interessegrupper inddrages i planlægningsprocessen.

Kommissionen finder derfor, at der bør etableres en egentlig vareforsyningsplanlægning i første omgang på dagligvareområdet, fordi dagligvareforsyningen har så stor umiddelbar betydning for landsbybeboernes levevilkår. Denne vareforsyningsplanlægning bør samarbejdes med den øvrige kommunale serviceplanlægning i kommuneplanlægningen.

Administrationsgrundlag

De virkemidler, som indeholder økonomisk støtte til landsbybutikkerne, forudsætter, at der opstilles kriterier for hvilke butikker, der kan få andel i støtten. Grunden til at opstille sådanne kriterier er blandt andet, at støtten ikke må virke konkurrenceforvridende, ligesom den alene bør tildeles i de områder, hvor der er et reelt behov.

Der må derfor stilles en række krav til de økonomiske virkemidler. I den konkrete situation må der naturligvis foretages en afvejning mellem disse krav. De vigtigste krav er,

- at* virkemidlet skal være effektivt,
- at* virkemidlet skal være rimeligt nuanceret og fleksibelt, så det kan tilpasses den konkrete virkelighed,
- at* virkemidlets negative sidevirkninger skal være mindst mulige,
- at* virkemidlet også skal virke positivt, når det etableres samtidig med andre virkemidler, og

at virkemidlerne skal være praktisk gennemførlige og give mulighed for en tilstrækkelig samfundsmæssig kontrol.

På dette grundlag kan man skitsere kriterier, som kan sammenfattes og administreres på to principielt forskellige måder. Ved den ene måde gøres kriterierne anvendelige ved, at der fastlægges en bestemt afstand (f.eks. 3 km) til nærmeste butik, at butikkens dagligvareomsætning skal ligge i et bestemt område (f.eks. en dagligvareomsætning excl. moms på mindst 0,75 mio. og højst 2,5 mio. kr. i 1980-priser), og at butikken fører et vist mindsteudvalg. På dette administrationsgrundlag kan tildelingen at støtte foretages.

En principielt anden fremgangsmåde er, at disse hensyn indgår og anvendes i en kommunal vareforsyningsplan, hvor det afgøres hvilke butikker, det er væsentligt at bevare i lokalområderne. Herved øges den lokale medbestemmelse, ligesom der kan tages hensyn til særlige lokale geografiske forhold.

Administrationsgrundlaget kan selvsagt udformes som en kombination af disse ting, så en vareforsyningsplan danner hovedadministrationsgrundlaget for støttetildelinger, men med afstandskriterier og minimumsomsætningsstørrelser som begrænsende restriktioner.

Skole

Folkeskoleloven giver kommunerne vide muligheder for at ændre en bestående skolestruktur. En kommune kan således - i princippet - vælge at tilstræbe en centraliseret model med få flersporede skoler for elever fra børnehaveklassen til 10. klasse, eller den kan vælge små, spredt placerede skoler for de yngste årgange og en centralisering af overbygningen for de ældste årgange.

I de overvejelser, kommunalbestyrelserne må gøre sig forud for en stillingtagen til eventuelle ændringer i skolestruktur, indgår en lang række faktorer af pædagogisk, trivselsmæssig, miljømæssig, økonomisk og anden art. Der må foretages en vurdering af de enkelte skoleformers fordele og ulemper, herunder om eleverne helst bør blive i samme skole længst muligt, eller om der bør ske skoleskift og i så fald på hvilket tidspunkt.

Ingen af synspunkterne - for eller imod skoleskift - har en sådan vægt, at det i sig selv kan medføre, at en bestemt løsning i alle

henseender er den rigtige i hele landet. Det er heller ikke muligt at sige noget entydigt om, hvilken skolestruktur der er den billigste, den centraliserede eller den decentraliserede.

Det er i høj grad de lokale forhold - befolkningstæthed og -sammensætning, bymæssig struktur, skolebygningernes standard og kapacitet o.s.v. - og den lokale befolknings ønsker, der er afgørende for, hvilken vægt fordelene og ulemperne ved de forskellige muligheder tillægges.

Udbygningsplaner

Grundlaget for en kommunal beslutning på folkeskoleområdet skabes gennem udbygningsplanlægningen, hvis formål netop er "at tilvejebringe et fyldestgørende grundlag for lokale beslutninger om folkeskolens og fritidsundervisningens udvikling over en årrække, samordnet med anden sektorplanlægning i en samlet fysisk og økonomisk planlægning".

Det er i undervisningsministeriets cirkulære om udbygningsplanlægningen bl.a. fremhævet, at "det er ønskeligt, at skolekommissionen, skolenævn, ungdomsskolenævn, voksenundervisningsnævn, lederne af kommunens skolevæsen og repræsentanter for lærerne så tidligt som muligt inddrages i arbejdet med udformning af udkastet til udbygningsplanernes retningslinier (afskaffet ved lov nr. 528 af 28/12 1979)".

Beboermedvirken

Landsbykommissionen finder det væsentligt, at disse nævn m.v. også i fremtiden inddrages i denne fortsatte planlægningsproces, men også at kommunens øvrige indbyggere inddrages i planlægningsarbejdet, og at de inddrages, før der træffes afgørende beslutninger i kommunalbestyrelsen.

En lokal debat om hvilken skolepolitisk linie kommunen agter at følge i de kommende år - og om den fremtidige skolestruktur - bør være en naturlig del af planlægningsarbejdet.

Landsbykommissionen lægger, som det fremgår, vægt på, at beslutningerne om skolestrukturen foretages lokalt i kommunerne i overensstemmelse med lokalbefolkningens ønsker og holdninger og igennem skolekommissionens og skolenævnets deltagelse i processen. Man skal dog pege på en række særlige forhold for landsbyerne, som efter kommissionens opfattelse bør indgå med betydelig vægt i kommunernes overvejelser og i debatten mellem kommunerne og borgerne.

Ulemper ved centralisering

En centraliseret skolestruktur med få flersporede skoler i kommunernes største byer kan for børn fra landbyer og landdistrikter betyde, at de får lang afstand mellem hjem og skole. Det indebærer lang skolebuskørsel, betydelig forskel mellem skole- og hjemmemiljøet, og den store "fjerne" skole virker uoverskuelig. Hertil kommer den miljømæssige værdi for landsbyerne ved, at de har en skole med de aktiviteter, der kan knyttes til den.

Fordele ved centralisering

Disse forhold vil i mange tilfælde mere end opveje de store overbygningsskolars fordele: samlet skoleforløb fra 1. - 10. klasse mere varierede faglige tilbud og undervisningsmaterialer m.m.

Kommissionen finder derfor, at udgangspunktet for planlægningen på skoleområdet skal være, at de nuværende landsbyskoler søges opretholdt.

Hvis elevtilgangen betyder, at den gennemsnitlige klassekvotient bliver væsentligt lavere end landsgennemsnittet, bør kommunalbestyrelsen undersøge, om det på baggrund af en afvejning af fordele og ulemper af økonomisk, pædagogisk og miljømæssig art vil være hensigtsmæssigt at opretholde landsby skolen. I denne afvejning bør indgå en vurdering af:

- de eksisterende skolebygningers standard og kapacitet, omkostninger til skolebuskørsel m.v.
- de muligheder, folkeskoleloven giver, for at tilpasse det egentlige timeforbrug til elevtallet i klasserne, således at klasser med lavt elevtal får få timer og klasser med højt elevtal får mange timer om ugen
- om og på hvilken måde kommunen vil acceptere forskelle mellem de enkelte skoler i kommunen med hensyn til lærerskematime forbruget, således at der accepteres relativt flere lærerskematimer i landsbyskoler end i de øvrige skoler i kommunen,
- om en eventuel permanent ændring af skolegrænser, midlertidig ændring af skolegrænser, indførelse af flydende skolegrænser, indførelse af frit skolevalg med maksimal normering af klassestørrelser og klasseantal i kommunen eller lignende kan anvendes som metode til at sikre en bedre elevfordeling i kommunen og bevarelse af landsbyskolen.

Desuden foreslås det overvejet, om der bør opretholdes en ikke-årgangsdelt delskole for de yngste årgange. I denne forbindelse skal der peges på de særlige pædagogiske krav, denne skoleform stiller til lærerne. Der vil formentlig vise sig et behov for efterud-

dannelse af lærere med henblik på undervisning i netop disse skoler.

Der bør skabes et tæt samarbejde mellem overbygningsskolerne og de små skoler, der leverer elever til overbygningsskolerne, eventuelt således at de samme lærere underviser begge steder.

For landsbyskolens vedkommende vil der i praksis kun være fire muligheder, da det er usandsynligt, at der i landsbyerne vil blive oprettet helt nye skoler. De fire muligheder er:

- at bibeholde den eksisterende 7-klassede skole som den er,
- at ændre strukturen fra årgangsdelt til ikke-årgangsdelt, hvis børnetallet gør det muligt,
- at overflytte nogle af de ældste årgange til en anden skole eller,
- at nedlægge skolen helt.

Ved overvejelserne om en landsbyskoles fremtid skal kommissionen pege på de muligheder for bevaring af skoler, der ligger i at udnytte evt. overskydende pladskapacitet på skolerne til f.eks. etablering af pasningsmuligheder for børnehaveklassebørn og/eller etablering af daginstitutioner efter bistandsloven, f.eks. aldersintegrerede institutioner for børn og unge mellem 0 og 13 år.

Ud fra en planlægnings- og ressourcebetragtning finder kommissionen, at det vil være hensigtsmæssigt, om der blev tilvejebragt et regelsæt om tilbud til skoleelevers ophold under tilsyn på skolerne før og efter skoletid, således at de forskellige fritidsordninger, uanset om de foregår i børnehaver, fritidshjem eller som skolepasningsordninger, giver en supplerende pasning og beskæftigelse under pædagogisk og socialt udviklende forhold.

Social service

Inden for den sociale service har kommissionen behandlet følgende tre områder.:

- tilbud til børn og unge,
- tilbud til voksne, og
- særlige tilbud til ældre.

Børn og unge

Tilbudet til børn og unge er kommunalt ansvarsområde, både hvad angår struktur og ressourceanvendelse. Det er kommunalbestyrelsen/amtsrådet, der afgør, hvilke institutionstyper der skal anvendes, og hvor de skal placeres, hvem der skal have del i det sam-

lede antal pladser, og i hvilket omfang der skal ske udbygning af tilbudene til børn og unge.

I et lille lokalområde, som en landsby er, med begrænset befolkningsunderlag, taler meget for en fleksibel indretning af de fysiske rammer for tilbudet til områdets beboere.

Landsbykommissionen skal pege på, at den aldersintegrerede børneinstitution har særlige fordele i sammenhæng med landsbyerne. I de landsbyer, hvor der er en skole, bør man overveje at kombinere institutionstyperne f.eks. ved at etablere tilbud, der både rummer skole for de mindste børn (børnehaveklasse, 1., 2., og eventuelt 3. - 4. klasse) og daginstitutionsfunktioner. Tillige bør der søges etableret samarbejde med eksisterende foreninger og ungdomsorganisationer herom.

Efter Landsbykommissionens opfattelse kan der opnås både socialpædagogiske og økonomiske fordele, hvis de enkelte kommuner ved samordning af udbygningsplanerne for skoleområdet med udbygningsplanerne for det sociale område systematiske undersøger, om der er muligheder for at tilvejebringe smidige løsninger og kombinationer af institutionstyper. Som eksempel kan man kombinere det sociale områdes tilbud om fritidshjem med fritidstilbud, der igangsættes i den kulturelle sektor. Ved at samordne dele af socialforvaltningens og den kulturelle forvaltnings arbejdsområder, f.eks. med udgangspunkt i den eksisterende skole eller i et andet hus, købt eller bygget til formålet, kan der åbnes mulighed for en bedre udnyttelse af de ressourcer, kommunen anvender på børns og unges fritid.

Voksne

De sociale serviceydelser, der henvender sig til den voksne, erhvervsaktive del af befolkningen, omfatter særligt plejehjem, forsorgshjem, hjælpemidler samt en række foranstaltninger, der sigter på at genoprette eller fastholde en persons tilknytning til arbejdsmarkedet.

Det er i særlig grad den sidste type, der er af betydning for landsbyerne.

Det drejer sig om revaliderings og optræningsinstitutioner, beskyttede virksomheder og beskyttede enkeltpladser.

Kommissionen ønsker at pege på muligheden for at løse disse problemer lokalt. Det kan ske gennem udarbejdelse af generelle

regler for tilskud til placering af personer med nedsat arbejdsevne i individuelt beskyttede arbejdspladser på det private arbejdsmarked.

Ældre

På ældreområdet er beslutningen om, hvilke tilbud om boliger, plejehjem og andre sociale serviceforanstaltninger, der skal være for de ældre, ligeledes overladt til den enkelte kommune.

Landsbykommissionen kan gå ind for at de ældre, der ønsker det, bør have muligheder for - ved hjælp af bistand - at blive i egen bolig så længe som muligt. Kommissionen foreslår, at det nærmere undersøges, hvilke muligheder der er for at etablere pensionist-, kollektiv- og beskyttede lejeboliger som små enheder i landsbyer.

Kommissionen skal desuden pege på de muligheder, der kan ligge i at kombinere de forskellige kendte institutioner og funktioner for ældre, som plejehjem, dagcentre og beskyttede boliger, ligesom de opsøgende foranstaltninger, f.eks. madordninger, hjemmehjælp og hjemmesygepleje kunne indgå i overvejelser om at oprette "kombienheder", der kan placeres lokalt i de ældres vante omgivelser og alligevel være driftsøkonomisk forsvarlige.

Dagcentervirksomheden kunne tænkes udvidet, så lokaler og faciliteter udnyttes også af andre end de ældre gennem aktiviteter (f.eks. under fritidsloven), som ikke kun tager sigte på en bestemt aldersgruppe.

Der er et tæt samspil mellem de forskellige tilbud om serviceydelser inden for bistandslovens rammer. Samtidig har planlægningen inden for andre områder, bl.a. sygehusvæsen, planlægningen af den kollektive trafik samt hele den sammenfattende fysiske planlægning betydning ved valget af struktur for de tilbud, der gives de ældre. Kommunens planlægning herfor bør således foregå ud fra en samlet planlægning som led i den overordnede kommuneplanlægning og koordineret med den øvrige sektorplanlægning.

Bibliotek

Ved valg af kommunal biblioteksstruktur indgår især følgende:

- valg mellem faste filialer og bogbus,
- filialens bogbestand,
- åbningstid,
- personalets faglige baggrund,

- udbringningsordninger, og
- muligheder for informationsformidling.

Beslutningen om landsbyernes biblioteksbetjening er kommunalbestyrelsens og må afhænge af den lokale kulturpolitik for kommunen som helhed.

Kommunerne har i dag mange muligheder for at udbygge deres biblioteksvæsen. Spørgsmålet er, hvilke økonomiske ressourcer man vil anvende, og på hvilken måde man vil fordele ressourcerne mellem henholdsvis hovedbibliotek og filialer og/eller bogbusservice.

En kommune, der ønsker at prioritere en biblioteksbetjening i kommunens tyndt befolkede områder højere, har mulighed for at beslutte, at en vis andel af kommunens budget til biblioteksvæsenet forlods skal anvendes til filialbibliotekerne.

Det vil imidlertid medføre betydelige udgiftsstigninger at hæve serviceniveauet på landet og i landkommunerne til det, der ud fra en biblioteksfaglig synsvinkel betragtes som et acceptabelt minimumsniveau. Ikke mindst i lyset af de udgiftsmæssige begrænsninger vil man derfor i mange kommuner stå over for en afvejning mellem enten at udbygge nogle få, eventuelt kun en enkelt filial i de største og bedst placerede landsbyer og henvise de øvrige landsbyers beboere hertil eller til kommunens hovedbibliotek, eller at opretholde/etablere mindre filialer eller bogbusservice, der med et begrænset serviceudbud til gengæld kan nå ud til flere landsbyer og dermed til flere beboere.

Kommissionen finder, at valget mellem f.eks. bogbus eller en fast filial, udvidelse af åbningstiden m.v. bør fastlægges i et nært samarbejde med beboerne i det enkelte område. Det er vigtigt, at man i kommunalbestyrelsen er åben over for de nye og utraditionelle forslag, der måtte komme frem ved samarbejdet med beboerne.

En af de muligheder, der bør overvejes, er en kombination af offentlige og private servicefunktioner. Man kan f.eks. eksperimentere med små utraditionelle filialer, der kan indgå i lokalområdets daglige miljø. En "amputeret filial" bestående af en læsesal med dagblade og tidsskrifter, eventuelt en elementær samling af opslagsbøger og en lille udlånsafdeling, kunne tænkes kombineret med andre offentlige eller private servicefunktioner som købmand eller brugs, skole, klublokale o.s.v. Biblioteksfunktionen kan desuden suppleres med en holdeplads for bogbussen.

Den gældende bibliotekslovgivning åbner mulighed for oprettelse af en sådan filial. Ved en opdeling af regnskabet for den pågældende "institution" er det muligt at få samme refusion som for øvrige biblioteksfilialer.

Et supplement til den faste filial og bogbussen kunne være en husstandsomdeling af oversigter over bibliotekets nyanskaffelser. Denne service kunne kombineres med mulighed for at afgive telefoniske bestillinger til biblioteket på udbringning direkte til hjemmet eller gennem den lokale filial eller bogbussen.

Behandlingen af kommunens samlede struktur og ressourceanvendelse inden for bibliotekssektoren bør således finde sted udfra en samlet planlægning, som indgår i den overordnede kommuneplanlægning på lige fod med anden sektorplanlægning. Herved sikres også mulighed for en koordination og justering af bibliotekplanlægningen med den øvrige sektorplanlægning herunder planlægningen af den kollektive trafik for kommunen.

Postbetjeningen

Postbetjeningsstruktur

De forskellige former for postbetjening, der findes i landsbyerne og landdistrikterne, er:

- posthus med omdeling
- posthus uden omdeling (indleveringsposthus)
- postbud (cykel eller bil)
- postkasse

Opgaver

De opgaver, postvæsenet udfører i landsbyerne og landdistrikterne, er postbesørgelse til og fra kunderne. Postforsendelserne omfatter almindelige breve, postkort, anbefalede forsendelser, værdibreve, tryksager og småpakker, pakker, postanvisninger, ind- og udbetalingskort, postopkrævning på brevforsendelser, postindkasseringer og aviser. Desuden drejer det sig om salg af frimærker.

Postomdeling sker alle hverdage direkte til de beboere på landet, der er post til. På omdelingssiden er der i princippet ens service-niveau på landet og i byerne.

Indlevering af post kan foruden i postkasserne ske på et af de ca. 1300 posthuse, der ligger spredt ud over hele landet. For beboerne på landet og i landsbyen fungerer landpostbudet som en slags mobilt posthus. Landpostbudet kan på sin rute varetage de mest

almindelige postforretninger og medtage de fleste forsendelser, pakker, breve m.v., til postbesørgelse. Den postservice, der ydes beboerne i landsbyerne og de tyndt befolkede områder, er i denne henseende bedre end i byerne.

Det er Landsbykommissionens opfattelse, at det serviceniveau, postbesørgelsen har i dag, er af væsentlig betydning for landbefolkningens levevilkår. Landsbykommissionen finder, at denne servicefunktion bør bevares i så vid udstrækning som overhovedet muligt. Kommissionen skal især fremhæve den fordel, landpostbudgetet er for beboerne i landsbyerne og de tyndt befolkede områder.

Kommissionen skal også pege på, at en postekspedition eller et brevsamlingssted (et landposthus) som tillægsfunktion til en lokal detailvarebutik vil kunne understøtte butikkens økonomi, såfremt betalingen for denne tillægsfunktion overstiger butikkens faktiske udgifter herved. Ved en sådan kombination vil beboerne kunne afvikle flere ærinder på en gang. En butiks tiltrækningskraft vil kunne øges på denne måde.

Landsbykommissionen foreslår, at man undersøger muligheden for i videre udstrækning at anvende postbetjeningen til bogudbringning fra biblioteker, medicinudbringning m.v.

Trafikbetjening

*Arbejdspladser,
service og trafik*

Opretholdelse af lokal service og detailhandel kan medvirke til at spare ressourcer til transportformål, fordi de korte afstande kan medføre et mindsket biltransportarbejde og flere cykel/gangture. En lokal butik vil ligeledes give de befolkningsgrupper, som er uden reel bilrådighed, bedre mulighed for at foretage de nødvendige indkøb af dagligvarer.

Landsbykommissionen mener derfor, at opretholdelse af lokal detailhandel er ønskelig, også udfra en trafikal synsvinkel.

Under forudsætning af, at lokale arbejdspladser giver anledning til lokal beskæftigelse, mener Landsbykommissionen, at opretholdelse af og eventuelt udbygning af lokale arbejdspladser i landsbyen kan være gunstig udfra en trafikal synsvinkel, fordi der kan opnås korte transportafstande. Men gennemsnitligt er transportafstandene mellem bolig og arbejdsplads imidlertid ofte længere end ved arbejdspladserne i byerne, og det kan være vanskeligt at give

bolig-arbejdsstedstrafikken i de tyndt befolkede egne en rimelig kollektiv trafikbetjening.

Landsbykommissionen finder derfor, at det bør undersøges, om en udbygning af arbejdspladserne i landsbyerne kan tilrettelægges således, at det på længere sigt resulterer i en trafikalt tilfredsstillende situation.

Kollektiv trafik

Det er kommissionens opfattelse, at en fortsat udbygning af den kollektive trafikbetjening med integrerede takstsystemer i tyndt befolkede områder er af afgørende betydning for levevilkårene her, ikke mindst af hensyn til den store del af befolkningen, som er uden reel bilrådighed.

Landsbykommissionen støtter derfor de bestræbelser, der gøres bl.a. i amterne for at forbedre den kollektive trafikbetjening af de tyndt befolkede egne.

De hidtidige erfaringer med mere utraditionelle kollektive trafiksystemer, bl.a. telebussystemer, tyder på at disse systemer særligt kan være anvendelige i tyndt befolkede områder. De kan tilmed tilbyde dør-til-dør transport, som særligt er til fordel for ældre, handicappede og mindre børn. Erfaringer i andre lande tyder på, at omkostningerne ved enkle telebussystemer til supplerende af lokale rutebundne linier kan blive acceptable, både privatøkonomisk og samfundsøkonomisk.

Landsbykommissionen anbefaler derfor, at der snarest iværksættes overvejelser og forsøg for nærmere at belyse disse transportsystemers muligheder i landdistrikterne. I den forbindelse skal der også peges på de igangværende overvejelser om en yderligere samordning af de særlige kørselsordninger i henhold til sociallovgivningen med anden kollektiv transport.

Desuden bør mulighederne for at det offentlige medvirker til frivillige kørselsordninger (samkørsel, carpooling m.v.) undersøges nærmere, bl.a. af hensyn til de energi- og ressourcemæssige fordele, der er ved sådanne ordninger.

Trafikstøj og sikkerhed

Trafikulykker og trafikstøj i landsbyerne er snævert forbundet med de stærkt trafikerede gennemfartsveje, som gennemskærer et betydeligt antal landsbyer.

Kommissionen ønsker på den anden side at understrege, at det alene af økonomiske grunde kun er muligt at bygge omfartsveje ved et lille antal landsbyer, og at omfartsveje ved landsbyerne kan give anledning til væsentlige problemer for især det animalske landbrug og for landsbyens detailvarebutikker.

Af hensyn hertil og til det fysiske miljø i landsbyerne, og fordi der er behov for relativt billige løsninger, hvis problemerne i så mange landsbyer som muligt skal afhjælpes, finder Landsbykommissionen, at de igangværende overvejelser i vejdirektoratet og andre steder om miljøprioriterede ændringer af gennemfartsveje, d.v.s. foranstaltninger der kan reducere den gennemkørende trafiks hastighed i overensstemmelse med lokalsamfundets behov, bør fremmes mest muligt.

Energiforsyning

Der er i de senere år installeret en mængde vedvarende energianlæg i Danmark, ligesom der løbende foretages undersøgelser og udviklingsarbejder.

For en del forsyningsmetoders vedkommende er teknologien endnu ikke tilstrækkeligt udviklet til, at de er konkurrencedygtige alternativer.

Det er på den anden side klart, at både de stigende brændselspriser og ønsket om en større forsyningssikkerhed taler for en intensiveret udvikling af vedvarende energikilder - i særdeleshed med henblik på forsyning af landsbyer og landdistrikter.

Planlægning

En udvikling af disse energikilder bør ske som et led i samfundets helhedsplanlægning af energiforsyningen. Det er f.eks. vigtigt, at introduktion af nye energiformer og forsyningsmetoder sker på en måde, der ikke hæmmer en rationel anvendelse af de investeringer i kollektive forsyningssystemer, som allerede er foretaget eller besluttet. En meget stærk "individualisering" af energiforsyningen kan få en negativ effekt på samfundets muligheder for at planlægge - og for at nærme sig de generelle mål, der er opstillet i den energipolitiske målsætning. Derfor må den udnyttelse af lokale og vedvarende energikilder, som er oplagt i landsbyerne og de spredt bebyggede områder, foregå i koordination med den energiplanlægning, der kommer til at foregå i amt og stat, og ikke mindst i kommunerne.

Varmeplanudvalget har i sin tredie delbetænkning påpeget, at der

hurtigst muligt bør skabes et marked for vedvarende energianlæg i de områder, der ikke forsynes med naturgas eller kraftvarme, ligesom etableringen af akkumulerende/afbrydelige elvarmesystemer bør støttes, for eksempel gennem anvendelse af lavtariffer.

Udvalget anbefaler også, at varmeforsyningsloven suppleres med henblik på en fornuftig planlægning og styring af varmeforsyningen i disse områder, ligesom andre love, der vedrører energiforsyningen, eventuelt bør ændres.

Landsbykommissionen kan tilslutte sig de anbefalinger, varmeplanudvalget har fremsat i sin tredje delbetænkning.

Det er kommissionens opfattelse, at en koncentration af tilskudene på de områder, der ikke forsynes med kraftvarme eller naturgas, vil styrke landområdernes og landsbyernes muligheder for at skabe en energiforsyning, som er baseret på lokale energikilder i størst mulig grad, og som samtidig vil være i overensstemmelse med samfundets helhedsplanlægning på energiområdet. Det er også en kendsgerning, at en række alternative og vedvarende energikilder netop er til rådighed og bedst vil kunne anvendes i landsbyer og landområder.

Landsbykommissionen kan anbefale, at offentlige tilskud til anvendelse af alternative og vedvarende energikilder fortrinsvis gives i de områder, der ikke vil blive forsynet med kraftvarme eller naturgas.

Kommissionen finder i øvrigt, at muligheden for at etablere mindre, kollektive anlæg baseret på én eller flere alternative/vedvarende energikilder, f.eks. i form af andelsselskaber, og at mulighederne for at opnå lokale beskæftigelsesmæssige fordele herved bør undersøges nærmere.

Det er kommissionens opfattelse, at det vil være uheldigt, hvis der bliver for stor forskel i energipriserne for brugere, der får kollektiv opvarmning i form af bl.a. overskudsvarme eller naturgas, og brugere, der fortsat må have individuelle opvarmningssystemer. Derfor bør mulighederne for at skabe et pris- og/eller afgiftssystem, som er baseret på en udjævning af taksterne for de forskellige energikilder, undersøges nærmere.

Formelle og informelle in- stitutioner

Kulturelle aktiviteter

Kulturelle aktiviteter i landsbyen er både formelle institutioner som f.eks. forsamlingshus, idræts-, husholdnings- samt skytteforeninger, amatørteater, fritidsundervisningstilbud, m.m., og de institutioner man i modsætning hertil kan kalde de informelle, d.v.s. alle de institutioner, hvor beboerne mødes - f.eks. den årlige høstfest - uden at det sociale samvær er lagt i bestemte vedtægtsmæssige rammer.

I kraft af dens lidenhed, hvor alle kender hinanden, og i kraft af dens traditioner, har landsbyen mulighed for kulturaktivitet på deltagernes betingelser.

Landsbykommissionen anser det for vigtigt, at den lokale befolkning på et tidligt tidspunkt inddrages i overvejelserne om landsbyernes fremtid, og at man udnytter de muligheder, der ligger i et samarbejde med de folkelige bevægelser på landsbyplan, herunder beboerforeninger m.v. I den forbindelse finder Landsbykommissionen det vigtigt, at kommunerne i samarbejde med landsbybeboerne søger at skildre det lokale, kulturelle mønster.

En række områder og institutioner er efter kommissionens opfattelse af særlig betydning for de kulturelle forhold i landsbyerne. Det drejer sig både om forsamlingshuse, aktiviteter, der hører under fritidslovgivningen, herunder skolens anvendelse til andet end folkeskoleformål, idrætsaktiviteter og amatørteater og om medindflydelse i den kommunale beslutningsproces. En kulturpolitik må imidlertid ikke opfattes som et isoleret fritidsproblem eller "den finere del" af menneskets tilværelse. Kulturen og de kulturpolitiske holdninger er uadskilleligt forbundet med de økonomiske og ideologiske opfattelser i samfundet, lokalt i landsbyen, i kommunen o.s.v.

De immaterielle levevilkår, som kulturen i bredeste forstand er udtryk for, bør derfor indgå i en analyse og vurdering af den enkelte landsbys indpasning i den samlede kommuneplanlægning, så der i lokalsamfundet i landsbyerne åbnes mulighed for initiativer til lokale aktiviteter inden for en kommunes samlede rammer.

Forsamlingshuse

Kommissionen kan tilslutte sig de tanker, der kommer til udtryk i redegørelsen fra kulturministeriets forsamlingshusudvalg.

Forsamlingshusudvalget mener ikke, der er brug for en direkte lovgivning om forsamlingshuse. Udvalget peger derimod på for-

skellige støttemuligheder, f.eks. oprettelse af en konsulentordning i lighed med Dansk Amatørteaters Samvirke og udnyttelse af forsamlingshusenes bygningsressourcer, når der forberedes turneer for teater, for musikensembler, kunstudstillinger og lignende.

Udvalget anbefaler også, at forsamlingshusene tages med i overvejsen, når der uddeles midler til kunstnerisk udsmykning af bygninger, hvor mange mennesker færdes.

Mange forsamlingshuse er ved at nå en sådan alder, at de særlige midler til fredningsformål vil kunne finde anvendelse på dem, og udvalget anbefaler, at Det særlige Bygningssyn ofrer forsamlingshusene opmærksomhed i de kommende år.

Forsamlingshusudvalget peger på, at forsamlingshusene i modsætning til andre almenyttige foretagender ikke kan fordrage modtagne gaver ved opgørelsen af den skattepligtige indkomst. Udvalget henstiller, at dette ændres, og at forsamlingshusene optages på listen over godkendte institutioner og foreninger m.v.

I den politiske debat må det overvejes, hvad det er for lokalemæssige behov, forsamlingshuset kan dække, og som ikke dækkes af skoler og idrætshaller. F.eks. kan idrætshaller som regel ikke dække behovet for lokaler til foredrag, skolerne kan ikke dække behovet for lokaler til familiefester o.s.v. Man kunne overveje, om forsamlingshusene kan være med til at løse andre lokale problemer i lokalsamfundet. Det kan være behov for klublokaler til ungdomsarbejde og idræt, det kan være en børnelegestue eller en filmklub, eller det kan være lokaler, som de ældre kan samles i. Hvis der er ved at gro et amatørteaterarbejde op, er forsamlingshuset måske også netop det sted, der skal inddrages i forberedelserne.

Fritidsloven

I den forbindelse må fritidslovens muligheder fremhæves. Foreninger kan opnå kommunal støtte til husleje for de lokaler, hvori aktiviteterne foregår. En forudsætning er dog, at disse aktiviteter omfattes af fritidsloven. En udnyttelse af disse muligheder vil kunne forbedre forsamlingshusenes indtægter og dermed måske overflødiggøre andre former for tilskud. Udvalget anbefaler, at man ved en kommende revision af fritidsloven åbner mulighed for øget statsrefusion af udgifter til leje af lokaler netop i forsamlingshuse.

Fritidsloven og fritidsmulighederne

Efter kommissionens opfattelse vil det være ønskeligt, at der i de landsbyer, hvor der er skole, skabes så tæt et bygningsfælleskab som muligt mellem skolen og andre offentlige servicefunktioner i ét anlæg - nybygning eller eksisterende skolebygning - der kan indrettes efter lokalsamfundets skiftende behov.

Efter Landsbykommissionens opfattelse er det vigtigt at give borgerne fysiske rammer til fritidsaktiviteter, og i videst muligt omfang lade borgerne styre brugen og bestemme indholdet i disse rammer.

En af udfordringerne til den kommunale fritids- og kulturpolitik i landsbyerne og de tyndt befolkede områder er at skabe mulighed for fælleskab gennem kulturtilbud og gennem administration af fritidsloven og kommunens egen støtteordninger. Dette fælleskab kan give borgerne ansvar for og medindflydelse på deres dagligdag.

Kirker

I takt med at skoler bliver nedlagt, forsamlingshuse solgt til andet formål og biblioteksfilialer udskiftet med biblioteksbusser, kan kirken og de bygninger, der hører under den kirkelige administration, i nogle tilfælde være de eneste offentlige bygninger, der er tilbage i landsbyen.

Landsbykommissionens anbefalinger

En arbejdsgruppe under kirkeministeriet har i 1973 afgivet redegørelse om revision af lov om kirkens brug, sognebåndsløsning m.m. I redegørelsen er der bl.a. peget på muligheden for at tillade anvendelse af kirkelige bygninger til forskellige former for foredrags- og foreningsvirksomhed.

Landsbykommissionen kan tilslutte sig denne anbefaling og foreslår, at menighedsrådenes muligheder for at give tilladelse til aktiviteter i overensstemmelse med landsbybeboernes ønsker og behov udvides.

Sognegårde

Meninghedsrådene kan stå som initiativtagere til opførelse af bygninger til konfirmandundervisning og kirkelig mødevirksomhed. De kan herigennem give stødet til oprettelse af sognegårde, hvor udgifterne til de lokaler, der er beregnet til kirkelige formål, afholdes af de kirkelige kasser. I tilfælde, hvor der samtidig oprettes et forsamlingshus eller fritidscenter, børneinstitution, bibliotek m.m., vil der ved fælles indsats af kirkelige og kommunale myndigheder kunne skaffes samlingssteder til landsbybeboerne.

Landsbykommissionen peger på de muligheder, der netop for de mindre landsbysamfund ligger i at kombinere en sognegård med f.eks. et forsamlingshus.

Det er Landsbykommissionens opfattelse, at en øget information om de muligheder, den kirkelige lovgivning indeholder, kunne medvirke til, at der i landsbyerne tages initiativ til sådanne løsnin-
ger.

Nærdemokrati

Borgernes direkte adgang til medindflydelse kan antage mange former.

Høringsret

En høringsret kendes fra den fysiske planlægnings område. På andre planlægningsområder som f.eks. den sociale udbygningsplanlægning, sygehusplanlægningen, skoleplanlægningen, energi- og varmeplanlægningen og vandplanlægningen, har man ikke tilsvarende formaliserede procedurer. Det udelukker imidlertid ikke, at der afholdes borgermøder, eller at borgerne på anden vis mere uformelt inddrages i beslutningsprocesserne på disse områder.

Brugerdemokrati

Der er gode muligheder for uden udtrykkelig lovhjemmel at indføre yderligere former for brugerdemokrati. Hvis det ønskes gjort obligatorisk for kommunalbestyrelsen at oprette sådanne organer, må krav herom optages i særlovgivningen. Fra et helhedssynspunkt må der dog advares mod at tillægge brugerorganerne selvstændig beslutningsret på områder, hvor det vil vanskeliggøre kommunalbestyrelsernes mulighed for en samlet planlægning og styring af kommunens forhold. Det er Landsbykommissionens opfattelse, at rådgivende organer på mange områder kan skabe et forum for udveksling af meninger, ligesom disses ideer og forslag kan tjene til inspiration for kommunalbestyrelsen. Selv om organerne ikke får reel beslutningskompetence, vil de i praksis kunne få en betydelig indflydelse på grund af deres særlige kendskab til det pågældende område, og de vil derved tillige kunne aflaste kommunalpolitikere i deres arbejde.

Det er Landsbykommissionens opfattelse, at en øget information om de muligheder, kommunerne har for at oprette rådgivende organer allerede indenfor den eksisterende lovgivnings rammer, vil kunne medvirke til at kommunerne nedsætter sådanne udvalg.

Lokale råd

Landsbykommissionen skal pege på, at kontakten med borgerne i

et lokalområde i visse tilfælde vil kunne forbedres ved, at kommunalbestyrelsen benytter sin ret til at nedsætte et rådgivende udvalg, f.eks. for en ø, et sommerhusområde eller en landsby. Medlemmerne af et sådant udvalg/råd behøver ikke at være medlemmer af kommunalbestyrelsen, og de kan vælges efter indstilling fra det pågældende områdes beboerforeninger m.v.

Som et middel til at styrke interessen omkring de kommunale valg skal Landsbykommissionen ligeledes pege på nærdemokratibetænkningens bemærkning om, at man kan overveje at indføre adgang til at opstille kandidaterne sideordnet. Ved denne opstillingsform, der kendes fra folketingsvalg, har alle listens kandidater samme muligheder for at blive valgt, således at det alene bliver vælgerne, der afgør, hvem der skal vælges.

Bedre kommunikation

Endelig skal peges på muligheden for at udvikle informations- og kommunikationssystemer mellem kommunen og borgerne, der muliggør, at interesserede borgere kan gøre deres indflydelse gældende - gennem forslag, bemærkninger, protester og lignende, gennem arbejdsgrupper og studiekredse eller gennem nogle af kommunalbestyrelsen nedsatte ad hoc-udvalg.

Sammenfattende må det siges, at det næppe er den formelle ramme, der er afgørende for, om nærdemokratiet trives. Det vigtigste er, at der såvel i kommunalbestyrelsen som hos borgerne findes en vilje til og et ønske om at samarbejde.

Bevaring og fredning

Fra et kulturhistorisk synspunkt trues landsbyerne først og fremmest ved for kraftig byudvikling og vejanlæg, der helt kan bringe den ubrudte brugstradition til ophør. En bevaring af landsbyens særlige kulturhistoriske træk er ikke ensbetydende med, at man fastfryser en landbrugsstruktur, men at man søger at bevare de fysiske rammer nogenlunde intakte. Ændringer i anvendelsen af landsbyens eksisterende bebyggelser, i form af overgang til boligformål, vil således ikke umiddelbart kunne ændre landsbyens fysiske fremtræden. Heller ikke opførelse af hensigtsmæssigt placerede nye beboelseshuse behøver at ødelægge landsbymiljøet.

Derimod vil en massiv byvækst i tilslutning til en eksisterende landsby have alvorlige konsekvenser, og vil endog betyde så store fysiske ændringer, at landsbyen mister sit fysiske, kulturelle og sociale særpræg.

Hvornår den tilladelige grænse for ændring nås, er det vanskeligt at give generelle retningslinier for. Det må i hvert enkelt tilfælde vurderes, hvor store ændringer et givet landsbysamfund kan bære, uden at værdifulde elementer går til grunde. Desuden er ikke alle landsbyer bevaringsværdige fra et kulturhistorisk synspunkt.

De vigtige bevaringsværdige, kulturhistoriske elementer i landsbyerne er i almindelighed:

- landsbyens særlige struktur med oprindelige vejforløb, forte og kær.
- kirken med de nære omgivelser, kirkegård, gærde og diger, træer og grønninger.
- tilhørende bygninger som præstegård, kirkestald eller -lade, degnebolig og skole.
- byens ældre bygninger, der afspejler den egnsbestemte byggeskik og særlige materialevalg.
- de synlige udtryk for nyere tids folkelige bevægelser i landsbyerne, missions- og forsamlingshuse og andelsbevægelsens bygninger,
- og endelig landsbyens afgrænsning ud mod det åbne land, d.v.s. overgangen mellem bygningerne og beplantningen til landbrugsjorden.

Det er væsentligt at vide, i hvilken historisk sammenhæng landsbyen indgår, således at man kan planlægge med en hensyntagen til den enkelte landsbys kulturhistoriske tradition.

Landsbykommissionen har udgivet en rapport "Lokalplanlægning i landsbyer". Rapporten indeholder en grundig gennemgang af de forhold, der normalt vil indgå i f.eks. en bevarende planlægning.

4. Landsbyer og planlægning



Debatten om landsbyerne præges ofte af ekstreme synspunkter. Nogle deltagere i debatten henholder sig alene til det generelle, andre alene til det specifikke, nogle ser kun den samfundsmæssige helhed, andre kun lokalsamfundet - eller individet - som det, debatten bør beskæftige sig med.

De ekstreme holdninger - eller udtryk - er for så vidt forståelige og er naturligvis ofte udtryk for reelle problemer og modsætningsforhold - eller i hvert fald forskellige interesser. Men de er af og til også udtryk for, at man føler sig fremmed i forhold til udviklingen, fordi man har vanskeligt ved at se sine muligheder for at påvirke den, og fordi man måske har svært ved at gennemskue årsagerne til de beslutninger, der træffes.

Lokalsamfund/ samfund

Det er flere steder i betænkningen beskrevet, hvordan lokalsamfundet (læs landsbyen) er en integreret del af hele vort samfund. Integrationen er blevet stadig forstærket gennem historien, og i dag er ingen landsbyer længere selvstændige, økonomiske enheder. Der er heller ikke to landsbyer, der er ens. Nogle er stadig præget af en umiddelbar tilknytning til primærerhvervene, især landbrug og fiskeri, mens andre præges af aktiviteter, der ligger den oprindelige **land/by** opdeling fjernt. Og mange er endda næsten uden lokale arbejdspladser og fungerer som boligområder for nærliggende større byer. Det økonomiske samspil mellem landsbyerne og det øvrige samfund er åbenbart, og det betyder, at ændringer i samfundet som helhed også påvirker landsbyerne og landdistrikterne.

Centralisme/ decentralisme

Centralisering og decentralisering kan ikke betragtes som et **enten-eller**. I et både pluralistisk og meget sammensat samfund må der nødvendigvis være overordnede og ensartede spilleregler, der medvirker til den fordeling, som samfundet anser for retfærdig. Det kan f.eks. være en fordeling, som ikke favoriserer de store byers beboere i forhold til lokalsamfundenes eller omvendt. På den anden side må den enkelte borger også sikres den størst mulige indflydelse på sine levevilkår. Heri er der i praksis oplagt kon-

fliktstof, som ytrer sig ikke blot i form af mere eller mindre reelle modsætningsforhold i den formelle, politiske og parlamentariske struktur, men også ved eksistensen af en lang række interessegrupper med forskellig indflydelse og målsætning.

Koncentration/ spredning

En spredning behøver ikke at være udtryk for en politisk decentralisering. Et - omend forenklet - eksempel herpå er fjernsynet. Udbredelsen af fjernsynsmediet har betydet en kolossal spredning af den direkte informations- og kulturformidling på mange områder, men indeholder samtidig en stærk central styring af formidlingen. At der heller ikke nødvendigvis er en direkte sammenhæng mellem fysisk koncentration og central, politisk styring, illustreres f.eks. af den koncentrationstendens, man har oplevet inden for dele af den private sektor. Arbejdspladser er blevet koncentreret og lokaliseret ud fra rentabilitetshensyn, eller hvor ejerne i øvrigt ønskede det, og samfundet har valgt netop ikke at ville udøve nogen egentlig central politisk styring.

Politisk styring/ markedsstyring

På den anden side har en række samfundsmæssige udviklingstendenser ført til en stærkere central, økonomisk styring, bl.a. gennem den statslige sektorplanlægning, som f.eks. energi- og varmeplanlægningen. Og styringen er af og til så sektoriel, at helheden får modsatrettede islæt. Hertil kommer, at noget så væsentligt som erhvervsudviklingen, blandt andet detailhandelen, styres af markedsmekanismer og derved unddrager sig en egentlig samfundsmæssig planlægning og styring. Det er velkendt, at netop dette har ført til en koncentreret erhvervsstruktur. Om en bevidst, samfundsmæssig styring havde ført til et andet resultat, kan man kun gisne om.

Sparebestræ- belser

De økonomiske begrænsninger i disse år bidrager til at forstærke modsætningsforholdet mellem de statslige og lokale instanser. Dette modsætningsforhold opfattes ofte som en konflikt mellem tilhængere af henholdsvis centralisering og decentralisering. Og det selv om der er tale om et budgetsamarbejde mellem staten og kommunerne inden for rammestyringens principper.

Konflikten opleves vel blandt andre særlig tydeligt af landområdenes beboere, som i en tid, hvor dele af både den offentlige og den private service forringes, ser spareforanstaltningerne som et yderligere angreb på deres levevilkår.

Oplevelsen forstærkes af en vis usikkerhed overfor de forskellige parlamentariske niveaues reelle kompetence - og måske i nogle

tilfælde deres hensigter - og har medvirket til opståelsen af en række folkebevægelser - ofte af populistisk natur - og bevægelser af både højre- og venstreorienteret natur.

Hvorom alting er, må en politik, der sigter mod en ligelig adgang til den service, som betinger vore levevilkår, og hermed også en rimelig balance mellem landområderne og byerne, nødvendigvis bestå i et samspil mellem overordnede og lokale krav - eller, om man vil, i et samspil mellem kollektive og individuelle interesser.

Fysisk planlægning

Den fysiske planlægning skal være et aktivt redskab i afklaringen af problemer og til opstilling af målsætninger. Foruden at den i sig selv må være baseret på en målsætning, kan den afdække interesse modsætninger og konflikter og kan gennem procesforløbet inddrage de parter, der berøres af planlægningen og dermed gøre processen mere demokratisk.

Planlægningssystemet er i kraft af sine lovfæstede offentligheds- og høringsprocedurer tillige et informationssystem mellem borgerne og lokale og centrale myndigheder, og mellem myndighederne indbyrdes.

Det afgørende er, at planlægningen ikke bare skal, men at den også *kan* bruges til at tænke i og arbejde med helheder og ikke bare, som det ofte er tilfældet, partielt og sektorielt. Særligt hvad angår det lokale niveau, kan den fysiske planlægning bruges til at skabe en helhedsopfattelse og naturligvis til at pege på konkrete løsninger på problemerne.

Planlægningen må naturligvis altid tage udgangspunkt i de resourcer, der i en given sammenhæng er til rådighed. Når ressourcerne er begrænsede, må den også indeholde elementer af restriktiv og regulerende art, der sikrer, at de områder, som omfattes af planlægningen, holdes inden for f.eks. de økonomiske rammer.

Alternativer

Men selv inden for en given økonomisk ramme - f.eks. det kommunale budget - er der som regel valgmuligheder, både hvad angår strukturen inden for en bestemt sektor, og hvad angår enhedsstørrelserne. Det gælder både for dele af de lovbundne udgifter og for de, hvor kommunen selv bestemmer. Det vil sige, at der inden for rammerne af f.eks. skolebudgettet kan tænkes alternative udbygningsmuligheder. Det samme gælder inden for andre sektorer.

Det vil altid være nødvendigt at træffe politiske valg, fordi det ikke er entydigt, hvilket alternativ der er bedst eller billigst.

Landsbytyper

Kommissionen har allerede tidligt afstået fra forsøg på at formulere en entydig definition af landsbyen eller en fælles typebetegnelse. Ikke to landsbyer er ens, og heller ikke landsbyernes situation er ens. Skal man forsigtigt pege på to hovedtyper, må det blive de, der stadig i høj grad er bosættelse for folk, der arbejder i landbruget eller beslægtede erhverv, og de, der først og fremmest er udtryk for en spredning af bosætningen omkring de større bysamfund. Opdeler man landsbyerne efter deres indhold af servicefunktioner, kan man groft skitsere tre hovedtyper: landsbyen, der aldrig har haft servicefunktioner, eller hvor de er helt forsvundet; landsbyen, der indeholder et bredt udbud af service, som ikke umiddelbart er i fare for at forsvinde, og landsbyen, hvor en række servicefunktioner allerede er nedlagt, og hvor flere står i fare for at følge efter, hvis der ikke gribes ind. Det er særligt den sidste type landsbyer, kommissionen har beskæftiget sig med.

Kommuneplanlægningen som værktøj

Under alle omstændigheder er de enkelte landsbyers konkrete forhold så forskellige og så afhængige af andre forhold i den kommune, de er en del af, at en afvejning af deres rolle i mange henseender bedst kan foregå som et led i kommuneplanlægningen. Her er også landsbybeboernes muligheder for at få indflydelse på og for at forstå forudsætningerne for den lokale udvikling størst.

Kommune- og lokalplanlægningen er naturligvis ikke løsningen på landsbyernes og landdistrikternes problemer, men en fornuftig anvendelse af planlægningen kan bidrage hertil.

Planlægningens begrænsninger

Der er imidlertid områder, som spiller en væsentlig rolle for den situation, landsbyerne er i, og som unddrager sig samfundsmæssig planlægning og styring. Det gælder erhvervene - og herunder detailhandelen. Koncentrationerne inden for erhvervslivet, der er gået hårdt ud over de tyndt befolkede områder, er ikke resultatet af en bevidst offentlig planlægning, men af den liberale tradition, som i princippet afviser det offentliges direkte indflydelse på både struktur og lokalisering. Den fri konkurrence og markedsmekanismen har, uanset spæde forsøg på at regulere fra samfundets side, på visse områder resulteret i et ringere serviceniveau i landområderne og landsbyerne.

Det offentlige har for tiden kun milde påvirkningsmuligheder af restriktiv og tilrettelæggende art. Kommunerne kan udpege be-

stemte arealer til erhvervsformål, men de kan ikke tvinge nogen til at etablere sig der. Landsbykommissionen har peget på en række muligheder for at afhjælpe problemer, hvoraf enkelte kræver lovændringer, andre en ændret administrativ praksis.

De regionale rammer

Kommuneplanlægningens indhold og muligheder

Kommuneplanlægningens udgangspunkt er, udover de allerede eksisterende forhold i kommunen, den godkendte regionplan.

Regionplanerne indeholder bl.a. retningslinier for fordelingen af den fremtidige byvækst, beliggenheden af overordnede centre og større offentlige institutioner samt fordelingen af eventuel fritidsbebyggelse.

I denne sammenhæng er fordelingen af byvæksten særlig interessant. Regionplanen vil normalt tildele de enkelte kommuner en andel af det samlede, forventede boligbyggeri i regionen uden at lokalisere den nærmere. Hvis "betydelige" regionale hensyn kræver det, kan regionplanen også anviser fordeling af boligbyggeriet på enkelte byer og bydele.

Regionplanen er altså en rammeplan, som fastsætter hovedretningslinier for den kommunale planlægning, og som efterlader et spillerum, inden for hvilket den enkelte kommunalbestyrelse sammen med sine borgere kan udforme kommuneplanen. Det er Landsbykommissionens opfattelse, at dette spillerum også i videst muligt omfang bør omfatte fordelingen af kommunernes byvækst.

Det skal understreges, at den egentlige, besluttende myndighed i kommuneplanlægningen ligger hos kommunalbestyrelsen, men at lovgivningen i og for sig ikke rummer nogen øverste grænse for, hvor meget man vil inddrage borgerne i planens udarbejdelse.

Planens indhold

Kravene til kommuneplanens indhold er omtalt i betækningsafsnittet om planlægning i delbetænkning 5.

Selv om kommuneplanen dybest set er *en fysisk plan*, hvis centrale emner er arealanvendelse og bebyggelsesforhold, er den afhængig af en tæt vekselvirkning med både kommunens sektorplanlægning og den økonomiske planlægning og budgetlægning. Kommuneplanen skal indeholde retningslinier for den fremtidige fordeling - både geografisk og størrelsesmæssigt - af kommunens servicetilbud og forsyningsanlæg. Det har væsentlig indflydelse på kommu-

nens økonomi, og kommunens økonomiske planlægning må derfor indgå, når den politiske vurdering af kommuneplanforslaget skal foretages.

Borgernes indflydelse

Med kommuneplanlovens bestemmelser om befolkningens adgang til at deltage i planlægningsprocessen er der lagt op til, at borgerne inddrages i den politiske målsætningsdebat. I afsnittet om nærdemokrati i delbetænkning 5 er i øvrigt gennemgået en lang række områder, hvor borgerne kan have mere direkte indflydelse.

Bymønstre

Hovedelementerne i kommuneplanlægningen er på den ene side bosætningsmønstret, og på den anden side lokalisering af arbejdspladser og service.

Bymønstret er udtryk for, hvordan befolkning, erhverv og service er fordelt på forskellige bytyper og for samspillet mellem disse byer. Det bymønster, vi har i dag, er resultatet af en lang udvikling. Grundstammen i bymønstret ligger altså fast.

Når man alligevel beskæftiger sig med fastlæggelsen af principper for bymønstret i landssammenhæng, er det fordi placeringen af byvæksten har stor betydning for en række vigtige samfundsproblemer som:

- industriens og andre erhvervs udvikling,
- offentlige institutioners kvalitet og økonomi,
- adgang til arbejdspladser,
- trafikforhold og -betjening,
- energiforsyning,
- udnyttelse af eksisterende anlæg,
- byudviklingsomkostninger,
- bevaring af landskabelige værdier, landbrugsjord og naturessourcer,
- forureningsbekæmpelse,
- byfornyelse,
- adgang til naturen, og
- livskvalitet i almindelighed.

Bymønsterproblematikken er behandlet i flere af betænkningens afsnit, særligt hvad angår de nødvendige befolkningsunderlag for og adgangen til forskellige typer service.

Boligtilvækst

Boligtilvækst i landsbyerne nævnes ofte som *midlet* til at imødegå

landsbyernes problemer, hvad angår både privat og offentlig service.

Imidlertid er fødselstallene meget lave, og befolkningenstallet vil kun stige meget svagt i landet som helhed. De nyeste prognoser for folketallet viser endda for første gang siden 1800-tallet et direkte fald i det samlede folketal, og at det vil ske før årtusindskiftet.

Mange af landets kommuner er blevet - eller er på vej til at blive - lavvækst- eller ligefrem stagnationsområder. Og den forventede boligtilvækst på landsniveau er blevet væsentlig mindre, end den var for blot få år siden. Meget tyder altså på, at de beherskede forventninger er berettigede. En stor del af det fremtidige boligbyggeri er iøvrigt forbeholdt udskiftninger af saneringsmodne boliger i de ældre bykvarterer.

Skønsmæssige beregninger i forbindelse med Sønderjyllands amtskommunes regionplan viser, at hvis man i dette amt fordelte den mængde boliger, der svarer til den forventede befolkningstilvækst, jævnt, ville der ikke engang blive en bolig pr. by eller landsby pr. år.

Situationen vil nok ikke være meget anderledes i de fleste andre amter. Det betyder, at der bliver meget lidt at fordele, og at man, hvis man fordeler den begrænsede boligtilvækst på et stort antal landsbyer, næppe vil opnå en mere levedygtig serviceforsyning. Fordelingen af boligbyggeri til landsbyer må derfor være meget selektiv og gå dybt ind i overvejelser om, hvor en beskeden vækst kan gavne. Det vil sige, at kommuneplanlægningen må indeholde en realistisk og grundig behandling af kommunens bymønster, at der må foretages en prioritering imellem kommuncetret og landsbyerne og mellem landsbyerne indbyrdes, og at en stærk styring af tilvæksten vil være nødvendig.

Netop styringen er vanskelig, fordi også bosætningsmønsteret følger markedsmekanismen og befolkningens ønsker om bosted. En aktiv jordpolitik vil dog kunne påvirke bosætningsmønsteret, men kan til gengæld betyde, at kommunens økonomi i tider med ringe efterspørgsel vil lide under det, fordi både jordopkøb og bygge-modning binder kapital.

Den rækkefølge for udbygningen af arealer til byformål, som kommuneplanen ifølge loven skal indeholde, kan medvirke til en

styring, fordi den kan bruges til at planlægge og styre byggemodningen med.

Men ingen af disse styringsmidler er stærke, og alt i alt er det meget vanskeligt at styre en boligvækst, så den i sig selv bliver et effektivt middel til at hæve landsbyernes serviceniveau.

Offentlig service

Den offentlige service er i sin struktur styret gennem sektorplanlægning, og her er der ofte mulighed for at skitsere forskellige modeller inden for de givne rammer.

I delbetænkning 2 om offentlig service er det beskrevet, hvordan f.eks. en kommunal skoleudbygningsplan kan antage mange forskellige former. Foruden valget af skolestruktur er der en lang række andre emner f.eks. adskillelse af 1. - 6. og 7. - 10. klasse, samlæsning, klassekvotienter o.s.v., som kan anvendes ved en skoleplanlægning, der også skal tilgodese de små bysamfund. Mange af disse betragtninger kan også overføres til andre dele af den offentlige service. Kommuneplanlægningen kan lægge alternative modeller for biblioteksbetjeningen op, modeller som afvejer det veludbyggede centralbiblioteks fordele med behovet for lokale biblioteker og bogbusser; den kan tage forholdet mellem bygningen af det store idrætscenter op over for en udbygning af lokale boldbaner o.s.v.

Gennem kommuneplanlægningen er der således mulighed for inden for et givet budget at arbejde med alternative udbygningsplaner for de forskellige sektorer.

Erhverv

Anderledes forholder det sig som omtalt med den private sektor. Det offentlige har tit måttet være passiv tilskuer til forløb, som f.eks. har forrykket en lokal bolig-arbejdsstedsbalance radikalt, eller som har betydet en forringelse af den lokale dagligvareforsyning, fordi der ikke har været midler til at hindre denne udvikling. Kommuneplanlægningens muligheder er her meget beskedne.

Håndværk og fremstillingsvirksomhed

For håndværk og fremstillingsvirksomhed kan kommunen reservere arealer; den kan tillade f.eks. mindre håndværksvirksomhed i landsbyer; den kan sørge for, at den nødvendige infrastruktur er til rådighed, men den kan ikke gøre noget direkte for, at de kommer. Til gengæld har man i planlægningen en forpligtelse til at undgå miljøkonflikter ved erhvervsudøvelse. Med andre ord: man kan inden for visse rammer hindre erhverv i at etablere sig, hvor

man ikke vil have dem, men man kan ikke tvinge dem derhen, hvor man måske gerne ville have dem.

Detailhandel

Den samme problematik gælder for detailhandelen. Kommuneplanlægningen kan gennem fastlæggelsen af en centerstruktur og en arealplanlægning for den angive en målsætning for detailhandelens lokalisering. Man kan lægge restriktioner på etableringen af store butiksenheder som lavprisvarehuse og supermarkeder, men man kan *ikke* tvinge en ønsket dagligvareforsyning ud i de tyndt befolkede områder.

Kommissionen har i delbetænkning 4 om privat service peget på en række virkemidler - der efter kommuneplanlovens gældende bestemmelser ikke kan optages i en kommuneplan - som først og fremmest tager sigte på at hjælpe eksisterende landsbybutikker med at overleve.

Trafik

Kommuneplanens trafikdel skal omhandle både vej- og stinettet og den kollektive trafikbetjening, og der kan bl.a. optages bestemmelser, som tager sigte på adgangsforhold og trafiksikkerhed.

Kommunalstyrelsen bestemmer som vejbestyrelse for kommunevejene, hvilke arbejder, der skal udføres på kommunevejene og afholder udgifterne til det. Tilsvarende er amtskommunerne eller staten vejbestyrelse for de overordnede veje.

Planlægningen af den kollektive trafik varetages af amtsrådene i samarbejde med kommunalbestyrelserne. I de fleste amtskommuner er der oprettet eller forventes der oprettet et fælles kommunalt trafikselskab, som forestår udførelsen af al kollektiv bustrafik i amtskommunen.

Lokalplanlægningens muligheder

Når man i kommuneplanen har fastlagt hovedstrukturen for kommunens bymønster og for de forskellige sektorer, skal der udarbejdes lokalplaner for at sikre, kommuneplanens hensigter, og her kan de lokale beboere komme stærkere til orde end ved andre plantyper.

Kommunalbestyrelsen kan vedtage en lokalplan for en landzone-landsby og derigennem få overdraget zonelovskompetencen. Det betyder ikke, at landsbyen kommer i byzone, og der skal stadig

indhentes zonelovstilladelse efter de gældende bestemmelser, men nu skal den indhentes hos kommunen.

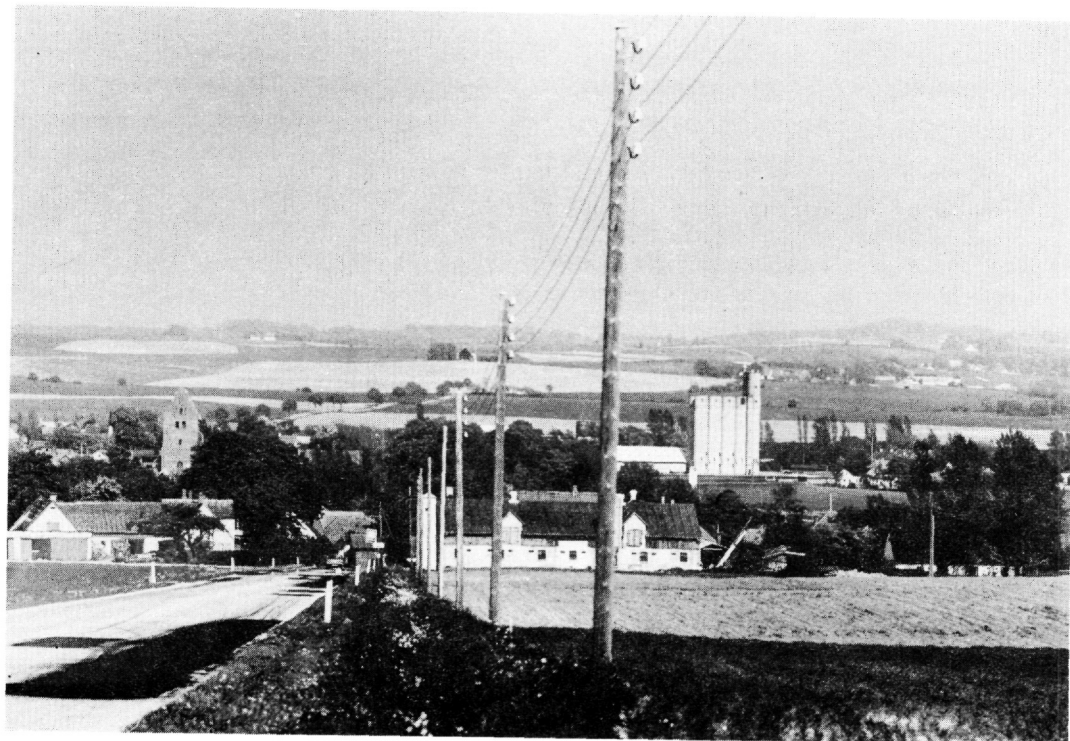
Hvad kan lokalplanen bruges til?

Lokalplanen kan bruges til at behandle en landsbys udvikling som helhed eller til regulering af f.eks. en vejoplægning og opførelse af et eller flere huse. Og en bevarende lokalplan kan bruges til at sikre, at en landsby ikke gennem små, i sig selv måske ret uskyldige indgreb får en udvikling eller et udseende, som over en længere periode kan ændre landsbyen i en uønsket retning.

I publikationen "Lokalplanlægning i landsbyer", der er udgivet af Landsbykommissionen, er givet detaljerede anvisninger på, hvad indholdet i planen bør omfatte, og hvordan planlægningssprocessen kan foregå i en dialog mellem beboere og kommunalbestyrelse.

Når en lokalplan er endeligt vedtaget og bekendtgjort, har den retligt bindende virkning for de berørte grundejere og brugere.

5. Sammenhænge i planlægningen



Landsbykommissionens øvrige delbetænkninger beskriver de offentlige og private sektorer, som har størst betydning for landsbyboernes levevilkår. Det drejer sig blandt andet om arbejdspladser, dagligvareservice, skoler, biblioteker og kulturelle aktiviteter. I delbetænkningerne peges på midler, der kan bruges til at forbedre landsbyboernes adgang til service. Der skitseres også muligheder for at anbringe forskellige aktiviteter samme sted, måske endda under samme tag.

Landsbykommissionen peger desuden på den sammenfattende fysiske planlægning som et instrument til at behandle landsbyernes problemer. For det første fordi planlægningen kan bruges som et aktivt redskab ved afklaringen af problemer og til opstilling af målsætninger for landsbyernes udvikling. For det andet fordi planlægningssystemet er et informationssystem mellem myndigheder og borgere, hvor borgerne har mulighed for at give deres mening til kende mellem kommunalvalgene.

Sektorsynsvinkel

Den sammenfattende planlægning sikrer ikke i sig selv, at landsbyernes problemer anskues og løses ud fra en samlet vurdering. Også den sammenfattende planlægning kan rumme en fare for at virkeligheden fortsat anskues sektorvis, og at løsningen af problemerne sker sektorvis og uden forsøg på nytænkning.

Planlægningens værdi afhænger i høj grad af den placering, den tildeles i den administrative og politiske beslutningsproces. Hvor den fysiske planlægning i udvalg og forvaltning anbringes sideordnet med - eller måske endda reelt under - de traditionelt stærke sektorer, vil de sammenfattende synspunkter få svært ved at slå igennem.

Den sammenfattende planlægning er en mulighed - men ikke nogen garanti - for at man kan nå de mål, Landsbykommissionen ønsker at forfølge.

Delområder og behov

Ved løsningen af landsbyernes problemer og ved sikringen af landsbyboernes levevilkår må der tages udgangspunkt i befolk-

ningens behov og ønsker i kommunens enkelte områder. Der må ikke primært arbejdes sektorvis, men man bør se "nedefra" og vurdere, om de enkelte delområder og landsbyer har adgang til offentlige og private servicetilbud, som rimeligt imødekommer de behov der er, og om tilbudene tilgodeser de mål, som er opstillet for de forskellige aktivitetsområder.

Planlægningen må på den anden side heller ikke alene tage udgangspunkt i de enkelte områders eller de enkelte befolkningsgruppers ønsker og behov. Det offentliges løsningsinstrumenter *er* **sektoropdelte**. En plan, der ser bort herfra, bliver nemt urealistisk og uden større muligheder for at blive gennemført. Og man risikerer, at nogle handler i tillid til den - og i god tro. Det kan skabe frustrationer - og mistillid til planlægningen og til de offentlige myndigheders dispositioner. Det er derfor vigtigt, at mulighederne inden for de enkelte sektorområder analyseres grundigt, og at disse muligheder medtages, når planerne diskuteres i offentlighedsfasen.

Samspil mellem sektorer

Tager man alene udgangspunkt i de enkelte sektorer, vil der være en tendens til, at sammenhænge og berøringsflader mellem sektorerne overses, så kommunalbestyrelsens beslutninger træffes på et ufuldstændigt grundlag. Set fra en planlægningssynsvinkel er et af de største problemer overskridelsen af de gennem en lang udvikling optrukne sektorgrænser. Det enkelte menneske ser ikke verden opdelt i sektorer, og for et lokalsamfund som landsbyen, er det den samlede sum af tilbud og muligheder, der har betydning.

Tværgående synsvinkel

Kommissionen har valgt at beskrive nogle typiske eksempler på, hvordan forskellige servicesektorer er strukturelt forskelligt opbygget, og at belyse forskellige måder at serviceforsyne landsbyerne på:

- fast service
- mobil service
- udbringning til hver enkelt forbruger/beboer.

Som eksempel på den faste service kan nævnes: skole, dagligvarebutik, fast heltids- eller deltidsbibliotek og posthus.

Som eksempler på mobil service kan nævnes biblioteksbus, m.m.

Som eksempler på udbringning kan nævnes bibliotekernes bogud-

bringning, butikkernes vareudbringning, hjemmehjælp, madudbringning til pensionister m.m.

Der findes mellemformer mellem disse serviceformer. For eksempel eksisterer der stadig - især i landdistrikterne - omkørende vogne, som handler med brød, mælk eller kød. Det er en slags kørende dagligvarespecialbutikker, som kan nå ud til hver enkelt husstand i et område. Til gengæld er vareudvalget snævrere end i en butik.

Opdelingen i de tre serviceformer skal ses som et hjælperedskab til at beskrive mulighederne indenfor de enkelte servicesektorer.

Der er også forskel på servicesektorerne, når det drejer sig om det offentliges muligheder for at påvirke serviceudbudet. De muligheder, der er for at styre udviklingen indenfor den private sektor, er langt mindre, end når det gælder den offentlige service.

På de fleste offentlige områder har kommunalbestyrelserne allerede nu en række beføjelser til at vælge mellem en central og en decentral struktur. Det er derfor vigtigt, at man i kommunerne anvender tid og ressourcer på at belyse de enkelte sektorer inden for kommunens område, ikke blot for at opfylde kommuneplanlovens krav, men som et skridt på vejen til at se sektorerne som en helhed - som en række medspillere - til at løse de problemer, landsbyerne står overfor, og til at give landsbybeboerne et rimeligt servicetilbud. For netop i samspillet mellem forskellige sektorer ligger kimen til nytænkning.

Overfor arbejdspladser og for en række private serviceområder har kommunalbestyrelsen færre muligheder for at påvirke og styre. Her har Landsbykommissionen skitseret en række virkemidler, hvoraf nogle kræver lovændringer.

For at belyse denne betragtningsmåde, som går på tværs af sektorerne, har kommissionen valgt at beskrive nogle udvalgte sektorer, nemlig dagligvareforsyning, skoler, biblioteker og, som et bindeled mellem de øvrige, trafiksektoren. Disse sektorer er udelukkende valgt for at illustrere nogle sammenhænge, og er ikke udtryk for en prioritering fra kommissionens side.

Landsbykommissionen ønsker med denne gennemgang at vise, at der indenfor de forskellige sektorer og i samspillet mellem dem findes en række muligheder og virkemidler, der måske ikke nor-

malt anvendes, men som har interesse i forbindelse med netop landsbyernes og landdistrikternes problemer.

Det er altså på den ene side et spørgsmål om placeringen af serviceaktiviteterne og om hvilken struktur, der findes inden for de enkelte servicesektorer. På den anden side er det et spørgsmål om, hvordan brugerne/kunderne kommer til og fra de faste servicesteder.

Gennemgangen af de udvalgte sektoreksempler er bygget op således, at den enkelte sektors opgaver og funktion beskrives først, dernæst dens fysiske struktur og efterspørgselsgrundlaget. Der redegøres for afvejningen mellem de forskellige muligheder, og endelig redegøres der for sidevirkninger og samspil med andre sektorer.

Dagligvareforsyning

Forsyningsstruktur

Forsyningen med dagligvarer sker gennem en række forskellige butikstyper, som varierer lige fra store forbrugermarkeder og varehuse over supermarkeder af forskellig størrelse til mindre diskbejtente eller selvbetjente dagligvarebutikker.

Desuden er der i mindre omfang salg direkte fra producent og grossist til forbruger. Endelig kan salg fra omkørende vogne i landdistrikterne have en vis betydning.

De butikstyper, der har direkte betydning for landsbyerne, er mindre dagligvarebutikker, oftest selvbetjeningsbutikker og minimarkeder. De andre butiksformer har kun indirekte virkning, fordi de fungerer som konkurrenter til landsbybutikkerne og som alternative indkøbssteder for landsbybeboerne.

Befolkningsunderlag

De beregninger, der er gennemført for Landsbykommissionen, viser størrelsen af det nødvendige befolkningsunderlag for en dagligvarebutik i 1980. Desuden indeholder de vurderinger af, hvordan minimumsunderlaget vil udvikle sig frem til 1992.

Beregningerne over udviklingen i butikkernes rentabilitet viser, at mens mange dagligvarebutikker i 1980 eksisterer på et beskedent befolkningsunderlag, som i visse tilfælde er nogle få hundrede personer i by og opland, er kravet til det befolkningsunderlag, der under de anvendte forudsætninger er nødvendigt for et generattonsskifte i 1985, 425-500 personer i by og opland.

Sammenligningen skal tages med det forbehold, at strukturen i 1980 er en faktisk eksisterende butikstruktur, mens 1985-situationen er en teoretisk beregning, foretaget under ganske bestemte forudsætninger.

Med de samme beregningsforudsætninger vil kravet til befolkningsunderlaget for en dagligvarebutik i 1992 være øget til mindst 575-625 personer i by og opland. Det betyder en dagligvareomsætning på mindst 2½ til 3 mill. kr. incl. moms målt i 1980-priser.

Afvejning/ beslutning

Dagligvarehandlen er i princippet underkastet en markedsfølsom styring med konkurrence, og drives ud fra forretningsmæssige principper. Det offentlige har i øjeblikket kun få midler til at påvirke udviklingen i datailhandelen og dens geografiske placering.

Derfor indskrænker den politiske afvejning sig til overvejelser over hvilken butiksstruktur, der bedst opfylder de mål, som opstilles for befolkningens dagligvareforsyning. De strukturemner, der kommer på tale, er butikkernes størrelse, beliggenheden og deres karakter, herunder vareudvalg m.m.

Også udbudet fra andre og måske konkurrerende centre til landsbybutikken må inddrages i overvejelserne, fordi disse centre kan tiltrække kunder fra landsbybutikkens naturlige opland, hvis der er for stor forskel på det udbud, landsbybutikken og det konkurrerende center giver. Desuden skal kommunernes mulighed for at udbringe varer til særlige, ressourcetsvage grupper som f.eks. pensionister og bevægelseshæmmede nævnes.

I delbetænkningerne 3 og 4 om erhverv og privat service og i denne betænkningens kapitel 3 skitseres en række virkemidler, der kan påvirke dagligvareforsyningen for landsbyer og landdistrikter i en gunstig retning.

Det skal understreges, at de eksisterende og ny virkemidler får størst virkning, hvis de baseres på en samlet planlægning af kommunens dagligvareforsyning.

Sidevirkning og samspil

Der er to områder, hvor landsbybutikken har et samspil med andre sektorer. Det er områder, som ligger ud over det samspil/modspil, der finder sted mellem forskellige butikstyper inden for dagligvaredetailhandelen, og som tager form af konkurrence mellem butikker, eller hvor butikkerne modsat understøtter hinanden ved placering af f.eks. grønthandler, bager, slagter m.m. samme sted.

Dette samspil/modspil kan have stor betydning for landsbybutikkerne. Det ene område, hvor man kan opnå et samspil, er hvor forskellige offentlige og private servicefunktioner placeres sammen med landsbybutikken. Som eksempel kan nævnes postbetjening og håndkøbsudsalg af apotekervarer. Denne samplacering kan dels øge butikkens tiltrækning i almindelighed - man kan klare flere ærinder på et sted - og dels kan den understøtte butikkens økonomi, hvis indehaveren får betaling for en sådan tillægsfunktion.

Det andet område er landsbybutikkens funktion som et sted, hvor landsbybeboerne møder hinanden. Lukker butikken, kan landsbyen komme i den situation, at dens sidste fysiske samlingspunkt forsvinder.

Landsbykommissionens undersøgelser viser, at kollektive trafikmidler benyttes meget lidt ved dagligvareindkøb. Derfor spiller planlægningen og udformningen af det kollektive rutenet ikke, som på en række andre servicesektorer, den store rolle for placeringen af dagligvarebutikkerne.

Skolesektoren

Skolestruktur

Den nuværende skolestruktur indeholder både årgangsdelte og ikke årgangsdelte skoler, skoler med og uden overbygning og skoler med forskelligt antal klassetrin.

I 1978/79 gik kun 1,3% af eleverne i første klasse på ikke-årgangsdelte skoler. 5% gik i årgangsdelte delskoler, 25% i syv-klassede årgangsdelte skoler, og resten, næsten 70%, gik i skoler med overbygning.

Går man ud fra, at en skole skal "hvile i sig selv", d.v.s. at den ikke får tilført ressourcer fra andre skoler i kommunen, og at lærerskematimeforbruget pr. elev ikke må overstige undervisningsministeriets vejledende normer, når man frem til, at skolen skal have en klassekvotient på 18 i gennemsnit.

Når de 7-årige udgør 1,3% af hele befolkningen, vil det nødvendige befolkningsunderlag for en årgangsdelt skole i gennemsnit ligge på små 1.400 personer. Da der er variationer fra sted til sted i de 7-åriges andel af befolkningen, vil det faktiske tal svinge mellem 1.200 og 1.600 personer.

Hvis man i stedet for undervisningsministeriets vejledende normer for lærerskematimeforbruget tager udgangspunkt i det faktiske forbrug - som vel må tages som udtryk for den standard, kommunalbestyrelserne har fundet rimelig - når man til en klasse kvotient på ca. 15 og et nødvendigt befolkningsunderlag for en årgangsdelt skole på mellem 1000 og 1300 indbyggere.

Ovenstående beregninger er foretaget ud fra forudsætningen om, at skolen er årgangsdelt. Hvis man i stedet underviser flere årgange i samme klasse, kan klassekvotienten på 15-18 elever naturligvis overholdes med et mindre befolkningsunderlag.

Afvejning og beslutning

Mange forskellige faktorer indgår ved en kommunes valg af skolestruktur, og dermed valg af skoleenhedsstørrelse og vurdering af, om skoler i landsbyer skal nedlægges eller opretholdes:

- antal lærere
- antal ugentlige undervisningstimer pr. elev
- klassekvotienter på de enkelte klassetrin
- tildeling af reduktionstimer til forskellige formål
- undervisningsfaciliteter, kvantitativt og kvalitativt
- de eksisterende skolebygningers størrelse og standard
- afstand mellem skole og hjem
- elevernes trivsel og udvikling
- vurdering af skoleskifts indvirkning på eleverne
- undervisningssituationens sammenhæng med elevernes hverdag
- vurdering af samlæsning kontra kursusdeling
- muligheder for elev- og forældrekontakt til lærere og skole.

Sidevirkning og samspil

I vurderingen af, om en skole bør bibeholdes eller nedlægges, må også indgå, at skolen anvendes af landsbyens beboere til andet end folkeskoleformål. Skolen er ofte det sociale og kulturelle samlingspunkt.

Det kan også have selvstændig værdi, at skolen ligger tæt på børnenes velkendte nærmiljø, fordi de da kan drage erfaringer ind i skolen fra deres eget daglige miljø.

Det bør nævnes, at det i de tilfælde, hvor eleverne ikke kan cykle eller gå til skole, er af stor betydning, hvordan de kollektive transportsystemer planlægges og udbygges. Der er oplagte muligheder for at kombinere skolebusser med den øvrige kollektive transport. Særligt i forbindelse med bolig-arbejdsstedsrejser vil dette kunne få betydning.

Endelig kan skolen optræde i et samspil med funktioner, der hører under socialektoren, særligt de pasningsfunktioner, som f.eks. børnehaver og fritidshjem har. Det bør overvejes, om en kombination af skolen med en eller flere af disse funktioner kan bidrage til opretholdelse af en truet skole.

Bibliotekssektoren

Bibliotekernes opgaver

Bibliotekerne har to opgaver, for det første formidling af information i bred forstand og formidling af oplevelser, som ikke alene er udlån af bøger, men også af f.eks. grammofonplader, bånd og audiovisuelt udstyr. Det kan også være udstilling og udlån af billedkunst. For det andet indrettes de faste biblioteker i stigende grad med møde- og samlingslokaler, der kan stilles til rådighed for foreningsarrangementer, som ikke er bibliotekernes egne arrangementer.

Biblioteksstruktur

Der findes to faste bibliotekstyper, heltids- og deltidsbiblioteker. Et heltidsbibliotek har en administrativ leder, som er faguddannet, heltidsbeskæftiget bibliotekar. I et deltidsbibliotek er lederen ikke heltidsansat og ikke faguddannet.

Bogbusserne giver publikum adgang til at vælge bøger under ophold på bestemte holdepladser. Basisbibliotek for bogbussen kan enten være et hovedbibliotek eller en stor filial. Den kan dog kun varetage bibliotekets udlånsfunktion.

Befolkningsunderlag

Det er ikke muligt at give retningslinier for det mindste befolkningsunderlag for en fast filial eller for det mindste omfang for filialens virksomhed. Disse størrelser afhænger af geografiske, trafikale og bebyggelsesmæssige forhold og af bibliotekets tiltrækningskraft. Også befolkningstætheden og befolkningens holdning til afstande spiller en rolle.

Børnene er meget følsomme overfor afstanden til biblioteket. Nogle undersøgelser tyder på, at afstanden for voksne helst ikke må overstige 1,5-2 km og ca. 0,5 km for børn, som selv besøger biblioteket. Grænserne ligger nok højere i de rene landområder, hvor beboerne er mindre følsomme overfor afstande. Afstandsfølsomheden afhænger også af bibliotekets beliggenhed og tilgængelighed, f.eks. i forhold til stærkt trafikerede veje.

En bogbus dækker områder op til 0,5 km fra bussens holdeplads.

Betænkningen "Den lokale biblioteksstruktur" fra 1970 arbejder med et opland på ca. 2-3.000 indbyggere, en bogbestand på 5-6.000 bind og en ugentlig åbningstid på mellem 15 og 20 timer. Dette skøn er baseret på udlånsvirksomheden. Tages der hensyn til de andre funktioner, som biblioteket også har, er skønnet formentlig sat for højt.

Afvejning og beslutning

De hovedelementer, der indgår ved fastlæggelsen af biblioteksstrukturen i en landkommune, er som nævnt placeringen af filialer, filialernes serviceniveau (bogbestand, åbningstid m.v.) og filialernes art (fast filial eller bogbus).

De faktorer, der indgår i en afvejning og et valg, er bl.a. åbnings- tid, personalets faglige kvalifikationer, informationformidling om bibliotekets muligheder, fast filial overfor bogbus og udbringningsordninger.

Af særlig interesse for landsbyerne er den afvejning, mange kommuner må foretage mellem en ligelig adgang til biblioteksbetjeningen og betjeningens kvalitet inden for en given økonomiske ramme. Det vil blive en afvejning mellem på den ene side at udbygge en enkelt eller nogle få filialer i de største og bedst placerede landsbyer og henvise de øvrige landsbyers beboere til disse eller til hovedbiblioteket, eller på den anden side at oprette eller opretholde mindre filialer eller bogbusbetjening, der med et mere begrænset servicetilbud til gengæld kan nå ud til flere landsbyer og til en større kreds af kommunens beboere.

Sidevirkning og samspil

Der er tre områder, hvor biblioteksbetjeningen spiller eller kan spille sammen med andre aktiviteter. Det er en placering af biblioteket sammen med visse former for privat og offentlig service som for eksempel købmand, skole og klublokale. Er det kun en del af biblioteksfunktionen, der placeres på denne måde, kan den suppleres med holdeplads for en bogbus. Desuden drejer det sig om biblioteket som værested og kulturelt samlingspunkt. Endelig er der samspillet mellem placering af bibliotek og den kollektive trafikbetjening.

På folkebiblioteket foregår udover det traditionelle bogudlån flere og flere aktiviteter som kan give biblioteket en central placering i det lokale liv. Det er også en form for service, som kan bidrage til at skabe et bedre lokalt miljø. Ved vurderingen af hvilken filialtype, man vil vælge i lokalsamfundet, bør man i særlig grad være opmærksom på, at man ved valget af en fast filial måske samtidig

giver beboerne i landsbyen deres eneste mulighed for et permanent, fælles samlingssted. Bøgbussen alene kan ikke give denne mulighed.

Det har særlig haft betydning for børns anvendelse af biblioteker på landet, at folkebiblioteket ofte er placeret på skolerne. Biblioteket er i mange tilfælde børnenes eneste kulturtilbud ud over skole og tv.

Man kan også overveje at eksperimentere med små, utraditionelle filialer. En "amputeret filial" bestående af en læsesal med dagblade og tidsskrifter og eventuelt en elementær samling af opslagsbøger og en lille udlånssamling kunne endda kombineres med andre offentlige og private servicefunktioner.

Som supplement til den faste filial kan biblioteket skabe mulighed for telefonbestilling af bøger, som udbringes direkte til hjemmet af biblioteket selv eller f.eks. af landposten, hvorved biblioteksbetjening og postbetjening gensidigt kan understøtte hinanden. Udbringning kan også ske gennem den lokale filial eller bogbussen.

De omkostninger, der er forbundet med disse ordninger, gør, at de ikke blot kan betragtes som et supplement til udbygningen med filialer. De må i nogen grad ses som et alternativ hertil. Der er derfor også her tale om et valg mellem at udbygge eller opretholde et større antal filialer, eller at sikre alle en vis betjening uanset bopæl og mobilitet.

Trafiksektoren

Opgave

En af transportsektorens hovedopgaver er at bringe folk til og fra bopælen og aktiviteter som arbejde, indkøb, og i forbindelse med fritid. Landsbykommissionen har ikke beskæftiget sig med gods- trafik og erhvervstrafik.

Trafiksystemet kommer herved til at virke som bindeleddet mellem forskellige samfundsmæssige aktiviteter, ligesom overvejelser over trafikbetjening kommer til at indgå i planlægningen af mange af de serviceaktiviteter, Landsbykommissionen i øvrigt behandler.

Struktur/ transportmiddel

Normalt skelnes der mellem tre former for transportmidler. Det er cykel/gang, kollektive transportmidler og privatbil.

Kun få procent af de ture, der gennemføres af voksne beboere i

landsbyerne og landdistrikterne, foretages med kollektivt transportmiddel. Cykel/gang og knallert dominerer ved de korte ture, mens bilen stort set er enerådende iverigt. Det forklares delvis af, at ture med bil gennemföres väsentligt hurtigere, end hvis der anvendes et kollektivt transportmiddel.

I forhold til indbyggertallet findes der mange biler i landsbyerne. Knap 90% af husstandene havde bil i 1975, hvor gennemsnittet for hele landet var knap 70%.

Den kollektive trafik har dog väsentlig betydning for transporten mellem hjem og skole. I 1975 udgjorde skolebuskørslen over halvdelen af den samlede kollektive trafik med bus i Ribe amtskommune. Det skönnes at svare til ca. 10% af landsbybeboernes samlede turantal.

Lovgivningen af 1978 havde det generelle sigte at styrke den kollektive trafik i provinsen. Forbedringen vil vise sig, efterhänden som planerne for den lokale og regionale kollektive trafik realiseres.

Turtyper

Der skelnes normalt mellem tre overordnede turtyper: bolig-arbejdsstedsture, bolig-serviceture, herunder skolerejser og bolig-fritidsture.

De väsentligste ture i landsbysammenhäng er bolig-arbejdsstedsrejser og bolig-indkøbsrejser. Hertil kommer bolig-skolerejser, hvor kommunerne er pålagt en vis befordringspligt for eleverne til og fra skole.

Rutebilnettet dækkede i 1975 excl. specielle kørselsordninger som f.eks, skolebus stort set alle landsbyer med over 40 indbyggere. Men antallet af forbindelser var få og lå ofte på tidspunkter, hvor ikke alle turformål kunne betjenes. Det gjaldt især rejser til arbejdsde kl. 7 og fra arbejde kl. 17.

Afvejning og beslutning

Der kan opstilles en række "standardrejser", som er udvalgt, så de i så vid udstrækning som muligt tilgodeser de vigtigste turtyper, f.eks.:

- bolig-arbejdsstedsrejser til egnscenter kl. 7.00 og 8.00
- bolig-arbejdsstedsrejser fra egnscenter kl. 17.00, 17.30 og 18.00
- indkøbsrejser til egnscenter 1½ - 2¹/₂ times ophold i
- indkøbsrejser til kommune centret indenfor perioden 9.30 - 13.30 (fraværperiode)

- rejse til skole med 0.-7.
8. -10. klasse kl. 8.00 og 9.00
- rejse til gymnasium kl. 8.00
- rejse fra skole og gymnasium kl. 14.00 og 16.00

Disse standardrejser er altså til en vis grad udtryk for sammenfaldende behov hos en befolkningsgruppe. Det skal understreges, at det sæt af standardrejser, som bedst illustrerer rejsemønstret varierer fra et lokalområde til et andet.

De kollektive trafikmidler, der især kommer på tale i landsbyerne og landdistrikterne er rutebiler og hyrevogne. Hertil kommer at enkle telebussystemer i visse tilfælde vil kunne fungere som supplement til lokale rutebundne busruter.

I planlægningen må der foretages en afvejning af servicegraden af den kollektive trafikbetjening, for eksempel udtrykt ved standardrejser, samlet rejsetid, antal omstigninger og gangafstand over for de tekniske og økonomiske muligheder for at opbygge en kollektiv trafikbetjening.

Sidevirkning og samspil

Fordi trafikbetjeningen fungerer som bindeleddet, når forskellige aktiviteter er adskilt geografisk, indgår den ofte i overvejelserne, når der planlægges på andre områder inden for den offentlige og private service.

Men der er også en række andre afledede miljø- og sikkerhedsmæssige virkninger af trafik - især vejtrafik - som bør inddrages i planlægningen.

De afledede virkninger, som er beskrevet i delbetænkningen om offentlig service, er hovedsagelig trafikulykker og trafikstøj.

Om befolkningsunderlag

Alle servicefunktioner må baseres på et mindsteunderlag af brugere. For private serviceydelser er et mindste kundeunderlag nødvendigt, for at opretholde et varieret udbud af varer og tjenesteydelser med en rimelig kvalitet, samtidig med at indehaverne får en tilfredsstillende indtjening. Ganske tilsvarende kræver den offentlige service et mindste befolkningsunderlag for at ydelserne kan holde et politiske acceptabelt kvalitetsniveau inden for de givne økonomiske rammer.

I både den fysiske planlægning og sektorplanlægningen er beregningen af befolkningsunderlag for givne servicefunktioner et nødvendigt værktøj, uden hvilket planerne ikke kan få et realistisk indhold. Men der er nok en tendens til at betragte "vedtagene" befolkningsunderlag som absolutte størrelser, uden at man gør sig helt klart, at der er tale om størrelser, der måske knytter sig til en ganske bestemt struktur eller enhedsstørrelse inden for en service-sektor. Mulighederne for at sænke kravene til mindste befolkningsunderlag ved at kombinere to eller flere servicefunktioner bør efter kommissionens opfattelse søges udnyttet.

Anvendelse af befolknings- eller brugerunderlag er altså nødvendig, men de bør i almindelighed betragtes som vejledende størrelser, der under visse forudsætninger kan variere. Disse forudsætninger kan på den ene side være politisk og økonomisk bestemte, men de kan også variere i forhold til fysiske forhold som f.eks. befolkningstæthed.

Landsby og opland

I Landsbykommissionens betænkning er det i betragtningerne om befolkningsunderlag altid underforstået, at det drejer sig om både de mennesker, der bor i landsbyerne, og de mennesker, der er bosat spredt i de egentlige landdistrikter. Det vil sige, at befolkningsunderlaget inddrager både landsby og opland, men at oplandet afgrænses forskelligt fra servicefunktion til servicefunktion. Der er f.eks. forskel på et skoleopland, hvor alle børn i princippet er henvist til én bestemt skole, og på oplandet for en dagligvarebutik, hvor i hvert fald de mobile kunder kan vælge frit mellem indkøbsstederne.

Man kan ikke sige noget entydigt om, hvorledes befolkningen fordeles sig mellem landsbyerne og oplandet. Det afhænger af beliggenheden i forhold til byer og andre landsbyer, og det afhænger af topografiske forhold. Ser man på det samlede indbyggertal i landsbyer og landdistrikter, viser det sig iøvrigt, at der bor nogenlunde lige så mange mennesker i de rene landdistrikter som i landsbyer med 50 til 1.000 indbyggere.

Befolkningsunderlag og afstand

Arbejder man med et befolkningsunderlag for en servicefunktion i et tyndt befolket område, kan man let komme ud for, at det underlag, den pågældende funktion normalt ville kræve, er så stort, at brugerne af den vil være bosat over et meget stort område. Det kan give så lange rejser til servicen, at man må overveje at gøre det geografiske opland og dermed befolkningsunderlaget mindre, el-

ler at sørge for gode transportmuligheder til servicen, eller endelig at gøre servicefunktionen mobil.

Opretholdelsen af funktioner eller institutioner i landsbyerne repræsenterer en værdi, som ikke kan måles i penge. Selv om disse institutioner ikke har det "normerede" befolkningsunderlag, kan det give anledning til at overveje en nedsættelse af kravene til op-landsstørrelse og befolkningsunderlag.

Forskellige befolkningsunderlag

Som det er nævnt i flere af betænkningens afsnit, varierer befolkningsunderlaget med den funktion, der er tale om, ligesom det er afhængigt af afstandsforhold.

Der er i almindelighed ikke tale om sammenfald i de mindste befolkningsunderlag, som forskellige servicefunktioner kræver. Tallene varierer lige fra ret små tal for f.eks. dagligvarebutikker og integrerede børneinstitutioner til institutioner, hvor mindsteunderlaget kræver måske 2-3.000 mennesker.

Landsbykommissionen har ikke forsøgt at opstille et gennemsnitligt eller et mindste fælles befolkningsunderlag for de servicefunktioner, der er tænkbare i landsbyerne.

Når man ikke har villet gøre det, er det på grund af de ovenfor omtalte forhold, som gør det nødvendigt at være åben over for variationer og nytænkning gennem at arbejde med de strukturer, der findes inden for de enkelte sektorer, men også med det samspil, det er muligt at lave mellem sektorerne.

6. Sammenfatning



Landsbykommissionen fik ved sin nedsættelse følgende kommissorium:

"Kommissionen skal analysere den hidtidige befolkningsmæssige og erhvervsmæssige udvikling for landsbyerne. I den forbindelse må kommissionen undersøge, hvordan private og offentlige dispositioner har påvirket udviklingen. Kommissionen skal herunder gennemgå udformningen og administrationen af den lovgivning, der har betydning for landsbyernes udvikling.

Kommissionen skal redegøre for den sandsynlige udvikling for landsbyerne frem til år 2000 under hensyn til den forventede befolknings- og erhvervsudvikling.

Kommissionen skal i fortsættelse heraf overveje, på hvilke måder den forventede udvikling for landsbyerne vil kunne påvirkes. Herunder må kommissionen belyse de samfundsøkonomiske og andre konsekvenser af forskellige alternativer for landsbyernes udvikling.

Kommissionens redegørelse skal dels kunne være et grundlag for den videre debat om landsbyerne, dels til sin tid kunne indgå som et grundlag i kommunernes, amtskommunernes og statens fysiske og økonomiske planlægning. Det igangværende fysiske planlægningsarbejde i kommuner og amtskommuner forudsættes således fortsat efter reglerne i lovgivningen og de mellem myndighederne indgåede aftaler".

Landsbykommissionen har ikke anset det som realistisk at forsøge at udarbejde en en ydige løsningsmodel for landsbyernes problemer.

Kommissionen er af den opfattelse, at for det første er landsbyerne alt for forskellige, og for det andet er problemstillingen så sammensat, at der ikke findes én løsningsmodel for den.

Kommissionen har lagt vægt på den del af kommissoriet, som siger, at redegørelsen skal være et grundlag for den videre debat om landsbyerne. Der er i de senere år udkommet mængder af litteratur, som behandler landsbyernes problemer. Megen af denne litteratur har ydet værdifulde bidrag til debatten og til kommissionens arbejde.

Landsbykommissionens betænkning anskuer problemerne under en bredere synsvinkel, end det er almindeligt i den hidtidige landsbylitteratur. Bredden er udtryk for kommissionens forsøg på at se landsbyernes problemer under både en samfundsmæssig og en lokal helhedsbetragtning.

At fastholde og udbygge denne helhedsbetragtning er efter kommissionens opfattelse af stor vigtighed, både i den fortsatte debat og i de konkrete initiativer, der tages.

Landsbykommissionen finder det i denne forbindelse vigtigt atter at understrege, at forudsætningen for at løse eller afhjælpe mange af de problemer, landsbyerne har, er, at de tages seriøst op i planlægningen, fordi nogle af problemerne netop kan henføres til en hidtil manglende planlægning og styring.

Kommissionen har peget på en række konkrete virkemidler inden for både den private og den offentlige sektor. Det har været nødvendigt at prioritere behandlingen af de forskellige delemner, fordi nogle på baggrund af kommissionens analyser måtte anses som mere væsentlige end andre for landsby og landboernes levevilkår. Når der inden for en del af disse sektorer heller ikke er peget på én løsning eller ét virkemiddel, er det igen, fordi problemerne er meget forskellige fra landsby til landsby, fra kommune til kommune og fra region til region.

Det er derfor kommissionens opfattelse, at den bedste afvejning af de foreslåede virkemidler kan ske gennem den debat, der foregår mellem borgere og myndigheder i kommuneplanlægningen.

Kommissionen har ikke foretaget samlede beregninger af de samfundsøkonomiske konsekvenser. For det første er der mange tænkelige kombinationer af virkemidler, for det andet betyder den forskellige dybde, de enkelte emneområde er behandlet med, at det er umuligt at foretage økonomiske konsekvensberegninger, der er sammenlignelige, eller som kan sammenholdes, og endelig har kommissionens drøftelser fremdraget en mængde elementer af

levestandarderne af social og kulturel art, som ikke umiddelbart lader sig kvantificere eller kapitalisere.

Landsbykommissionen ønsker iøvrigt at understrege, at det er dens opfattelse, at boligtilvækst ikke alene kan anvendes som middel til løsning af landsbyernes problemer.

For det første vil der i de kommende år formentlig kun være en meget lille boligtilvækst af fordele, og for det andet har lokalisering af boligtilvæksten meget tæt sammenhæng med planlægningen i andre sektorer.

Kommissionen understreger, at det er en opgave for kommunalbestyrelsen og kommunens indbyggere at lægge retningslinier for placering og fordeling af en forventet boligtilvækst afpasset efter de lokale forhold og muligheder. Herunder må det overvejes, det ved placering af boliger i middelstore landsbyer er muligt at styrke underlaget for offentlig og privat service, og om der kan opnås samfundsøkonomiske fordele ved udnyttelse af eksisterende kapacitet.

Kommissionen finder det overordentlig vigtigt, at der tages initiativer til at sikre og forbedre landsbyernes og landdistrikternes forsyning med både offentlig og privat service.

Med henblik på sådanne initiativer ønsker Landsbykommissionen at opfordre de planlæggende og styrende myndigheder på både kommunalt, regionalt og statsligt niveau - ikke mindst sektorministerierne - til at lade kommissionens forslag til og anbefalinger af virkemidler, som de er refereret i denne betænkningsskildes kapitel 3, indgå i overvejelserne af både generel og sektoriel art.

Kommissionen skal i særdeleshed anbefale over for kommunalbestyrelserne, at forslagene til virkemidler inddrages i den konkrete debat i kommuneplanlægningen, og at den sammenfattende, fysiske planlægning får en central placering i den politiske og administrative beslutningsproces.

Endelig er det kommissionens håb, at betænkningen vil blive læst og brugt af borgerne, både de der bor i landsbyerne og landdistrikterne, og de der måske overvejer at bosætte sig der, samt af de der bor i byerne, og at den vil hjælpe dem i debatten. Den fortsatte debat om landsbyernes og landdistrikternes fremtid er nemlig et *samfundsanliggende*. Men der skal også handles!

Mindretalsudtalelser

Mindretalsudtalelse 1 Lilian Trettvik har ikke kunnet tilslutte sig forslaget om etablering af en vareforsyningsplanlægning under hensyn til, at gennemførelsen og administrationen af en sådan plan vil nødvendiggøre vidtgående anvendelse af restriktioner over for detailhandelen. Sådanne restriktioner i form af forbud og/eller begrænsninger i etableringsretten for bestemte butikstyper og -typer eller opstilling af specielle krav til forskellige butikstypers salgsareal og varesortiment vil betyde et alvorligt indgreb i det retlige grundlag for udøvelsen af detailhandelsvirksomhed samt i konkurrenceforholdene og hermed for prisdannelsen i detailhandelen.

Restriktioner af denne art fastlåser eksisterende markedspositioner inden for detailhandelen, hæmmer den løbende strukturudvikling og begrænser priskonkurrencen med den konsekvens, at prisdannelsen - specielt inden for dagligvareområdet - vil blive påvirket i opadgående retning.

Detailhandelens forhold må nødvendigvis indgå som et element i planlægningen, men dette bør i videst mulig udstrækning ske på en sådan måde, at man undgår at hæmme strukturudviklingen og priskonkurrencen.

Gennemførelse af de i betænkningen anførte "restriktive virkemidler" vil iøvrigt være i strid med de synspunkter, der siden gennemførelsen af næringsloven i 1966 har været bærende i regeringens erhvervspolitiske bestræbelser, og der er efter industriministeriets repræsentants opfattelse ikke med forslaget taget hensyn til de vidtrækkende konsekvenser heraf.

Mindretalsudtalelse 2 Et mindretal bestående af P.H.Bendtsen, Ole Glahn, Knud Holst, Laue Traberg Smidt og Bjarne Stoklund finder, at Landsbykommissionens sammenfattende betænkning, "Bidrag til en landsbypolitik", på en række områder er for vag og upræcis i sin formulering, og at den ikke i tilstrækkelig grad analyserer landsbyproblemerne på tværs af de behandlede sektorer. Vi mener endvidere, at

der på væsentlige punkter kan drages andre og klarere konklusioner ud fra det fremlagte materiale.

Da vi mener, at udgangspunktet for en landsbypolitik må være en forståelse af de særlige livsformer, som findes i landsbyerne, så har vi i det følgende peget på nogle af de forhold, som er karakteristiske for livet i landsbyerne.

Vi finder det endvidere vigtigt, at man gør sig klart, at problemerne ikke er de samme i alle danske landsbysamfund. Derfor har vi valgt at behandle problemer og virkemidler ud fra en grov opdeling af landsbyerne i tre hovedtyper.

Livet i landsbyen

Det er en væsentlig målsætning for den moderne socialpolitik at sikre alle borgere så vidt muligt lige andel i en række "goder", som formodes at være af lige stor betydning for alle. Idealet er at udjævne forskellene i "levevilkår", forstået først og fremmest som at skaffe lige adgang til offentlig og privat service. En sådan politik bygger - bevidst eller ubevidst - på den opfattelse, at alle mennesker er ens, har de samme behov, de samme fortrukne mål i tilværelsen og de samme værdinormer.

Udgangspunktet for en landsbypolitik må imidlertid være en erkendelse af, at mennesker i det danske samfund ikke er ens eller ønsker at være det. Der findes forskellige livsformer, forskellige måder at leve dagliglivet på, forskellig kultur. Det er endvidere vigtigt, at man forstår, at det også er af værdi for samfundet at bevare forskellene i livsform. Det er en værdi, som vanskeligt lader sig gøre op i kroner og øre. Ikke desto mindre vover vi den påstand, at en politik som ensretter borgerne, som gennemføres uden hensyntagen til forskellene i livsform, før eller siden vil kunne registrere det som en stigning i budgettet for social- og kriminalforsorgen.

Livet i landsbyerne er anderledes end det, der leves i de større byer og deres forstæder. Landsby-tilværelsen præges først og fremmest af overskuelighed og sammenhæng; den har traditionelt været mindre sektor-opdelt end i andre dele af samfundet. Landsbyernes gårde og huse har været - og er i stor udstrækning stadig - bolig og arbejdsplads på én gang. I købstæderne finder man en mere gennemført adskillelse af hjem og arbejdsplads, og en opdeling i kvarterer efter erhverv og social status. En sådan deling er væsensfremmed for landdistriktet. Her ligger mellem hinanden gårde og hus-

mandssteder, værksteder og småbutikker og små og store beboelseshuse.

Landsbyens beboere kender hinanden og omgås hinanden dagligt. Mens man i de større bysamfund ofte oplever hinanden i enkeltroller - som arbejdskammerat, buschauffør, postbud m.v. - så glider disse roller i landsbyen sammen som sider af den samme person. Så forskellige man end er i landsbyen, så har man fundet en måde at leve sammen på, ikke på trods af, men *med* de særheder og særinteresser, man har. Man behøver ikke altid at være enig, men man har en vis fælles holdning, et vist kulturelt fællesskab i måden at håndtere de daglige problemer på.

Overskueligheden har også en historisk dimension. Frem til den nyeste tid har de fleste landsbyer udviklet sig gennem en rolig, harmonisk vækst, hvor nyt til stadighed er føjet til gammelt, uden at det gamle bybilledes karakter og proportioner er blevet ændret. Disse blandede miljøer, som side om side rummer bindingsværkslængere fra det 18. årh., mejerier og forsamlingshuse fra "andeistiden" og små villaer fra 20'erne og 30'erne, er værd at bevare og videreføre. De kan fungere som "knager" for en lokal identitet med deres stadige budskab om rødder bagud i tid, om kontinuitet gennem skiftende tidsaldre.

Landsbykommissionens undersøgelser har vist, at kontinuitet er en del af livsnerven i landsbylivet. Det er af stor betydning, at de institutioner, som er rammen om landsbybeboernes fælles aktiviteter, kan videreføres. Indholdet kan ændres eller omdefineres, men der må være en vis kontinuitet. Har landsbyen først mistet sine institutioner, kan det være vanskeligt eller umuligt at genskabe et grundlag for samhandling.

De fleste former for samvær og fælles aktiviteter - hvad enten det foregår i eller uden for institutioner - er med til at bevare landsbyen og er i sidste ende med til at værne den mod de "sociale problemer", som idag særlig opstår i større og hurtigt opførte beboelsesområder.

Målet for en landsbypolitik må således være ikke blot at sikre landsbybeboerne et vist rimeligt minimum af privat og offentlig service, men også at skabe de bedst mulige rammer for, at de særlige livsformer i landsbysamfundet kan få lov til at udfolde sig på egne betingelser.

Problemer og virkemidler

I det følgende skal problemerne søges nærmere belyst med udgangspunkt i tre hovedtyper af landsbyer. Vi har i gennemgangen af de tre hovedtyper søgt at angive, hvor mange hver af typerne omfatter. Udgangspunktet har været, at der findes ca. 5.800 landsbyer i Danmark, hvis man medtager selv de mindste, historiske landsbyer.

*Type 1:
Landsbyer uden
servicefunktioner.*

Det er ofte den meget lille landsby med under 150 indbyggere, bestående af nogle gårde og enkelthuse. I disse landsbyer, hvoraf der findes ca. 3.000, fungerer det sociale liv på sine egen betingelser på trods af, at der i landsbyen ikke findes servicefunktioner. Beboerne har affundet sig med, at man skal transportere sig, blot der skal købes dagligvarer, men byens begrænsethed giver mulighed for en speciel livsform, bl.a. karakteriseret ved uformelle kontakter, som den er beskrevet i Palle Christiansens rapport: "Fire landsbyer". Det stærke præg af landsbrugserhvervet og de manglende servicefunktioner er oftest årsagen til, at beboerne i disse landsbyer ikke ønsker nogen bolig eller erhvervsmæssig udbygning af betydning. Et enkelt aftægtshus indenfor en årrække kan der være behov for, men derudover ønsker beboerne i vidt omfang landsbyen bevaret i dens nuværende størrelse og karakter. Såfremt der skal laves en planlægning for landsbyen, går beboernes ønske derfor ofte ud på at få lavet en bevarende landszonelokalplan. De problemer, der føles påtrængende i denne type af landsbyer, er derfor specielt knyttet til spørgsmål om forsyning med kollektiv trafik og energi.

*Type 2:
Større landsbyer med
servicefunktioner.*

I denne gruppe findes landsbyer af en sådan størrelse (fra ca. 600 indbyggere og opefter), at deres serviceniveau ikke er truet. Her findes ofte en skole og flere private servicefunktioner i form af dagligvarebutikker og håndværksvirksomheder. Der findes ca. 1.000 landsbyer af denne type, hvis man medtager landsbyer, der er blevet forstæder eller kommunecentre. Mange af disse landsbyer har i de seneste år fået en voldsom boligtilvækst, hvilket nogle steder har givet anledning til, at landsbyen socialt og kulturelt er blevet sprængt. Efter den nuværende planlægningstankegang er det hensigten, at disse forvoksede landsbyer skal have mere tilvækst i de kommende år. I mange sådanne landsbyer ønsker beboerne imidlertid væksten standset eller bragt væsentligt ned, så landsbymiljøet ikke yderligere knuses af en hurtig boligtilvækst. Man vil således kunne løse en stor del af disse landsbyers problemer ved gennem kommuneplanlægningen at begrænse boligtilvæksten.

Også denne landsbytype vil i mange tilfælde have problemer med

den kollektive trafikforsyning, dog slet ikke i det omfang, som type 1 har det. Energiforsyningen vil dog også i disse landsbyer være et stort problem, idet de fleste hverken kan forvente fjernvarme, kraftvarmeforsyning eller naturgas.

*Type 3:
Landsbyer i klemme.*

Landsbyerne i denne kategori er karakteriseret ved, at deres serviceniveau er truet i et sådant omfang, at flere servicefunktioner er ved at blive nedlagt. Det gælder privat service i form af dagligvarebutikker, og det gælder offentlig service i form af skole eller bibliotek, alderdomshjem m.m. Størrelsesmæssigt er denne type landsbyer oftest på mellem 150 indbyggere og 600 indbyggere; der findes ca. 1.800 landsbyer af denne type.

De nærmeste år vil være afgørende for, om landsbyens karakter som socialt og kulturelt aktivitetsområde vil kunne opretholdes. Derfor er det ikke mindst for disse landsbyer, der bør gøres en stor indsats for at sikre serviceniveauets opretholdelse og dermed landsbyens overlevelse.

Beboerne er de fleste steder meget aktive for at sikre landsbyens overlevelse bl.a. ved en rolig bolig- og erhvervsudvikling. Man er sjældent interesseret i en meget hurtig og ensidig boligtilvækst, fordi den trussel det indebærer imod landsbyens sociale liv virker skræmmende, men afhængigt af de lokale forhold ønsker man tilført boliger og dermed flere beboere for at øge underlaget for skolen og dagligvarebutikken/erne. Specielt i de landsbyer, hvor man kun har én dagligvarebutik tilbage, og hvor skolen er nedlagt, føles det som en kamp for overlevelse. Udover at være en reel kamp for en adgang til indenfor kort afstand at blive forsynet med de mest nødvendige dagligvarer, bliver det også en symbolsk kamp for, om det nytter noget i fællesskab at gøre en indstats for at vende en udvikling. Den onde cirkel kendes specielt i denne type af landsbyer. En lang række servicefunktioner er nedlagt i løbet af de senere årtier. Hver gang der forsvinder en, bliver de næste truet endnu mere, bl.a. fordi beboerne tvinges til at orientere sig mere imod andre bysamfund, når f.eks. læge, dyrlæge, posthus, skole, frisør, butikker som slagter, grønthandler m.m. forsvinder. Samtidig gribes mange af den opfattelse, at det kun kan gå en vej, og det er tilbage. På trods af dette er der dog i de senere år på lokalt plan taget en række initiativer, der forsøger at vende denne deprimerende og opgivende stemning til en optimisme. En sådan vending af stemningen kan kun holde, hvis der kan fremvises konkrete ændringer i den udvikling, der går landsbyerne imod. Får man bevaret skolen, alderdomshjemmet, nærbutikken m.m., så er det ik-

ke kun en sikring af de mest elementære livsbehov, men også en psykologisk sejr, der kan føre til mange positive effekter i landsbyen. Sker det ikke, vil det modsat føre mange negative konsekvenser med sig, såvel for landsbybeboerne indbyrdes som for samfundet som helhed.

I det følgende vil vi pege på, hvordan vi på baggrund af den viden, man besidder idag, kan anvende forskellige virkemidler for at afhjælpe disse landsbyers store problemer. Udgangspunktet for indsættelse af forskellige virkemidler må naturligt være de lokale beboeres egne ønsker om deres landsbys fremtid. Gennem en grundig analyse af den enkelte landsbys muligheder og ønsker må der fremkomme konkrete forslag til kommune- og lokalplanlægning, der netop passer til de lokale, kulturelle, sociale, økonomiske, geografiske og historiske forhold. Hvad selve processen angår, bør den tage sit udgangspunkt i borgernes ønsker og inddrage dem løbende i beslutningsprocessen.

Virkemidler.

Boligtilvækst er et af de midler, der kan tages i anvendelse. Forudsætningen for, at dette middel kan have nogen effekt, er imidlertid, at der bliver en vækst af fordele. Det afhænger dels af det totale boligbyggeris omfang og dels af, i hvilken grad der lægges begrænsninger på de større byers udvikling. Forudsættes boligbyggeriet også i de nærmeste år at være lavt, vil der være yderligere behov for en kraftig begrænsning af de store centerbyers vækst, så der kan blive boliger til landsbyerne, hvis serviceniveau er truet, og som ønsker tilført nye boliger. Regionplanerne bør derfor i forbindelse med godkendelse forsynes med bemærkning om, at de store byers vækst må begrænses, så de landsbyer, der ønsker det, får mulighed for sammen med kommunalbestyrelsen at planlægge en udvikling, der netop passer til de lokale forhold. Hvis ikke kommunerne får nogle boliger at fordele af indenfor kommunens bysamfund, så vil kommuneplanlægningens muligheder for at afhjælpe en række landsbyers problemer blive yderst begrænset.

Hvilken karakter boligtilvæksten skal have, må man afgøre lokalt. Det indebærer en afvejning af en række hensyn, herunder naturfredningsmæssige. Ved anlæg af veje og placering af nybygninger i landsbyen bør man beskytte de gamle fælles arealer, som i århundreder har været ubebyggede, og tage særlig hensyn til kirkens omgivelser. På den anden side må det også anses for uheldigt, hvis for rigoristiske bestemmelser for landsbyernes bebyggelse tvinger byudviklingen ud i marginale områder, såsom kuperet terræn eller ådale.

løvrigt kan såvel lejeboliger som andels- og ejerboliger tænkes anvendt i forskellige kombinationer f.eks. også i forbindelse med fælles landbrugsparceller til husdyrhold eller dyrkning af fælles jord.

En planlægningspolitik, der begrænser de store byers befolkningsvækst og åbner mulighed for udvikling i de landsbyer, der ønsker det, er også udfra en samfundsmæssig helhedsbetragtning ønskelig. Mange undersøgelser tyder på, at der samfundsmæssigt ikke vil være væsentlige besparelser ved fortsat at koncentrere befolkningen. Tværtimod taler meget for, at netop udnyttelsen af den eksisterende kapacitet på skoleområdet, ved vejanlæg, kloakeringssystemer m.m. sparer kommuner og stat for betydelige beløb på investeringssiden. Hertil kommer, at man kan gavne livsvilkårene såvel i de store byer, hvis vækst begrænses, som i landsbyerne, hvor boligvæksten kan være med til at sikre et serviceniveau og give en mulighed for, at de mennesker der foretrækker den lille og mere forpligtende bystørrelse, også kan realisere disse ønsker. Tilkendegivelser om de ikke målelige værdiers betydning for borgerne i deres valg af bysamfund, kom tydeligt frem i offentlighedsfasen i forbindelse med regionplanlægningen. Det bør stadig holdes for øje, når der planlægges.

Et er imidlertid, at der sikres landsbyerne mulighed for at få en vis boligtilvækst, dér hvor man ønsker det, noget andet er, om det bliver muligt at få nogen til at bo i disse huse. Det, der kan virke begrænsende, er de stigende priser på *energi*, ikke mindst til opvarmning og transport. Vil landsbyerne fortsat være henvist til forsyning med olie, medens de store byer forsynes med billigere kraftvarme og naturgas, så kan tilbøjeligheden til af økonomiske grunde at foretrække den større by føre til, at det bliver vanskeligt at få nye beboere til landsbyerne. Selvom priserne på landsbyhuse vil tilpasse sig denne situation, kan det frygtes, at en sådan udvikling i energipriserne og energipolitikken kan føre til affolkning af landsbyerne.

Det er derfor helt afgørende, at der føres en *energipolitik*, der ikke favoriserer de større byer på landsbyernes bekostning. Det kan i sidste ende føre til en lang række ekstra udgifter for det offentlige indenfor andre sektorer og en forringelse af landsbybeboernes livsvilkår. Der bør derfor hurtigst muligt gøres en indsats for at sikre landsbyernes uafhængighed af olie som eneste varmekilde. Udviklingen af alternative energianlæg, på fælles basis i form af biogas, halmfyring, vindenergi, jordvarme, solvarme m.m. bør derfor

fremmes, bl.a. gennem en række forsøgsprojekter. I denne forbindelse kan det påpeges, at nogle af de seneste forsøg med vindenergi har givet ganske lovende resultater. Som nævnt er energiproblemet generelt for alle tre landsbytyper - med undtagelse af de lokaliteter, som vil blive forsynet med naturgas eller kraftvarme.

Effekten af sådanne anlæg f.eks. på andelsbasis, vil række langt ud over den rent energimæssige. Dels vil det kunne betyde flere lokale arbejdspladser inden for håndværk og småindustri, og dels vil det betyde, at de fælles interesser, som beboerne har, manifesterer sig i noget konkret og længerevarende. Det er således en god cirkel, der sættes igang ved denne form for indsats. Afgørende bliver det, at det offentlige gennem forskningsmidler fremmer en teknologi, der netop egner sig til en decentral produktion i små enheder. Jo mere de lokale håndværkere kan producere af disse anlæg, desto større lokal effekt vil det have socialt, kulturelt og økonomisk.

Dette fører naturligt over i det næste afgørende punkt for *landsbyudvikling* - betydningen af *lokale arbejdspladser*. Det bør være en målsætning, at der fortsat bør være arbejdspladser i og umiddelbart omkring landsbyen, samt at mulighederne for nyetableringer fremmes, så landsbyen kan blive bedre forsynet med erhverv. Lokale arbejdspladser har ikke kun betydning for dem, der arbejder der, men også for landsbyen som helhed. Den lokale arbejdsplads betragtes som "vores", også selv om det ikke er ens egen arbejdsplads. Undersøgelser for Landsbykommissionen har vist, at landboen, når det er muligt, hellere vil bruge de lokale håndværkere, forretninger m.m. end tage til en anden by. Mange lokale forretninger, værksteder m.m. fungerer ikke kun som arbejdspladser og som steder, hvor man som kunde kan få en vare eller en service, men også som steder, hvor de lokale kan mødes med eller uden ærinde.

Der er ingen tvivl om, at placeringen af store virksomheder i en landsby vil betyde en omvæltning såvel bebyggelsesmæssigt, økonomisk som trafikalt. Kulturelt kan det indebære, at landsbyen mister sin særegne kulturtradition og ikke mere bliver opfattet som en landsby. Ofte er det dog de manglende muligheder for at placere en lille virksomhed (enten på grund af zonenloven eller kommunens planlægning), der giver lokale problemer. Hvis man systematisk forhindrer al nyetablering i de fleste landsbyer og koncentrerer dem i bestemte kvarterer i andre, større byer, er der tale om et alvorligt brud med traditionen i landdistrikterne. Både de

landsbyer, der mister deres erhvervsdrivende, efterhånden som de gamle giver op, og de, hvor der indføres en adskillelse mellem arbejdsplads og beboelsesområde, vil miste en væsentlig del, ikke alene af deres fysiske fremtoningspræg, men af selve forudsætningerne for den særlige kulturelle livsform i landsbyerne.

Såvel på den baggrund - som af transportøkonomiske årsager - må det derfor være afgørende, at man ved planlægningen tilstræber, at de landsbyer, der ønsker en erhvervsudvikling, også får mulighed for det. Kommunerne bør derfor i kommuneplanlægningen være imødekommende over for landsbyønsker om en erhvervsudvikling. Alternativet vil være, at landsbyerne efterhånden udvikler sig til rene sovebyer, og at forudsætningerne for den specielle livsform dermed fjernes. Gennem specielle støtteordninger og rådgivning bør erhvervsudviklingen fremmes i landsbyerne, og i det omfang by- og landzoneloven er til hinder for en sådan udvikling, bør den revideres.

For mindretallet er det væsentligt at understrege, at landsbyernes fremtid afhænger af, hvilken erhvervsudvikling (og dermed hvilke arbejdspladser), der i fremtiden vil findes i landsbyen.

Oversigt over virkemidler i landsbypolitikken.

- 1) Fordelingen af boligtilvæksten i de kommende år med særlig hensyntagen til landsbyerne.
- 2) Energipriser i landsbyen søges holdt nede, og alternative energianlæg støttes.
- 3) Fremme af en erhvervsudvikling, som sikrer arbejdspladser i landsbyen og deres nærmeste opland, herunder i landbruget.
- 4) Udlægning af arealer til håndværk og småindustri i landsbyerne i det omfang, det ønskes af beboerne.
- 5) Fremme af støtteanordninger og rådgivningsvirksomhed for håndværk og mindre industrier i landsbyen.
- 6) Visse ændringer i by- og landzoneloven og den kommunale styrelseslov.
- 7) Skolenedlægninger stoppes.
- 8) Sikring af et rimeligt offentligt serviceniveau på andre områder.
- 9) Butiksnedlægninger bremses.
- 10) Kollektiv trafik fremmes.
- 11) Sikring af landsbymiljøerne gennem fredning.
- 12) Beboerforeninger o.l. lokale initiativer støttes.

Udviklingen frem til år 2000

Hvis den udvikling, som vi har oplevet i det sidste årti, får lov at fortsætte uantastet, så er det et temmelig mistrøstigt billede, man må tegne af landsbyernes fremtid.

De store landsbyer vil få lov at vokse yderligere på bekostning af overskueligheden og sammenhængen i det sociale liv. Landsbyerne i klemme vil miste en stor del af deres service, så f.eks. kun 40% af landsbyerne med 200-500 indbyggere vil have en butik i 1992, mens 80% har det idag. Flere hundrede skoler vil blive nedlagt. Mere end 25.000 arbejdspladser vil forsvinde alene inden for landbruget, med deraf følgende negative virkninger for andre landsbyerhverv. Transportbehovet vil stige betydeligt alene på grund af de forringede muligheder for beskæftigelse i og omkring landsbyerne. Det vil blive meget vanskeligt for ældre, handicappede og børn at leve i landsbyer, hvor der ingen service findes.

Konsekvenserne økonomisk, socialt og kulturelt er vanskelige at overskue. Forringelsen i livsvilkårene kan vise sig på mange forskellige måder, men en stigning i udgifterne i den sociale sektor er en sikker følge. Hverken på qort eller på langt sigt vil en sådan udvikling være ønskværdig set under en økonomisk synsvinkel, og den vil slet ikke være i overensstemmelse med de ønsker og behov, en stor del af den danske befolkning har.

En prognose for landsbyernes udvikling frem til år 2000 kan imidlertid ikke baseres blot på en fremskrivning af nogle linjer i den nyeste udvikling. Der er tendenser i dagens danske samfund, som tyder på, at vi står overfor betydelige ændringer i såvel økonomiske og sociale adfærdsmønstre som kulturelle værdinormer. Oliekrisen og dens umiddelbare følger er blot et eksempel på uforudsete strømkæntninger i udviklingen.

Men det er en politisk beslutning, om nye tendenser skal kvæles i starten, eller om de skal sikres de bedst mulige udviklingsbetingelser. De politiske valg, som træffes idag inden for planlægningen, vil være med til at bestemme, hvordan landsbyernes situation bliver om tyve år. Det er afgørende, om man vælger en fortsat centralisering, eller om man vælger en vej, der indebærer, at landsbyerne kan få en udvikling, som sikrer bevarelsen af en række servicefunktioner og en livsform, som mange mennesker prioriterer højt.

En bevidst landsbypolitik, der går ud på at standse serviceforringelsen gennem lokalt valgte virkemidler og i samarbejde med de enkelte landsbyeres beboere må være udgangspunktet. Hovedprincipperne i en sådan politik er fremhævet i gennemgangen af landsby typerne. Her skal blot endnu engang understreges, at man ikke kan anskue en landsbys problemer sektorvis. Sammenhængen mellem f.eks. bevaring af arbejdspladser og butikker på den

ene side og transportmulighederne, individuelt eller kollektivt, på den anden er noget fundamentalt. Eksistensen af skole, bibliotek eller kirke kan indvirke på mulighederne for at tiltrække virksomheder og arbejdskraft. Det gælder om, under hensyntagen til de lokale forhold, at søge at etablere levedygtige og velfungerende helheder. I dette arbejde må de lokale andels- eller beboerforeninger modtages med imødekommenhed og hjælpes, hvor de har behov for det.

De kommende års planlægning vil få meget stor indflydelse på landsbyernes fremtid. Vi håber, at politikerne - centralt og decentralt - vil benytte den viden, som vi idag har om landsbyforhold, som udgangspunkt for en landsbypolitik, der sikrer, at vi også fremover i Danmark vil kunne glæde os over et varieret bebyggelsesmønster og et differentieret samfund, hvori indgår tusinder af levende og aktive landsbysamfund.

Flertallets kommentar

Mindretalsudtalelsen fra P.H. Bendtsen, Ole Glahn, Knud Holst, Laue Traberg Smidt og Bjarne Stoklund har givet kommissionens flertal anledning til følgende kommentarer:

Flertallet bemærker, at mindretalsudtalelsen på mange områder synes at være i overensstemmelse med betænkningernes indhold og forslag. Som mindretallets virkemidler er formulerede på side 103 forekommer de fleste således også at være i overensstemmelse med, hvad der allerede står i betænkningerne. Hvad angår boligtilvækst og spredning af arbejdspladserne er der flere steder i kommissionens betænkning redegjort for, hvorfor kommissionens flertal ikke finder det realistisk eller hensigtsmæssigt at gå videre end foreslået i betænkningerne.

Endelig finder kommissionens flertal, at mindretalsudtalelsen forudsætter en styring over kommuneniveau på enkelte områder, hvor flertallet lægger vægt på, at problemerne behandles i forbindelse med kommuneplanlægningen.



Bilag 1

Skrivelse af 3. marts 1978 fra Miljøministeren til de fremtidige medlemmer af Landsby kommissionen.

I de seneste år har der været en stigende interesse for de små bysamfunds - landsbyernes - muligheder for at indgå i et fremtidigt bosætningsmønster. Den erhvervsmæssige udvikling igennem de seneste årtier, herunder især mekaniseringen inden for landbruget og koncentrationstendenserne i såvel privat som offentlig virksomhed, har medført, at landsbyernes traditionelle erhvervsgrundlag er svækket. Dette har på visse områder medført en forringelse af servicebetjeningen for den del af befolkningen, der bor i de mindste bysamfund. Ikke mindst de ældre og børnene, der ikke har egen bil til rådighed, har mærket denne udvikling.

Samtidig kan det konstateres, at der siden begyndelsen af 1970'erne er sket en relativ betydelig bosætning i bysamfund med 200-1000 indbyggere.

I debatten om landsbyerne fremhæves ofte, at landsbymiljøet frembyder særlige trivselsmuligheder, der må bevares og udvikles. Samtidig kritiseres de offentlige myndigheder for gennem administrationen af lovgivningen at medvirke til, at udviklingen i landsbyerne stagnerer.

Hidtil har landsby-debatten været præget af uklarhed omkring de reelle problemer i forbindelse med bosætningen i landsbyerne, f.eks. hvilke samfundsøkonomiske og sociale konsekvenser en større bosætning i landsbyerne giver. Endvidere er der det problem, at udbygning af en landsby hurtigt kan medføre, at de kvaliteter mistes, som miljøet i en mindre enhed kan indeholde.

For nærmere at få belyst landsbyernes forhold har regeringen besluttet at nedsætte en kommission, der skal gennemgå problemstillingen omkring landsbyerne.

Kommissionen skal analysere den hidtidige befolkningsmæssige og erhvervsmæssige udvikling for landsbyerne. I den forbindelse må kommissionen undersøge, hvordan private og offentlige dispositioner har påvirket udviklingen. Kommissionen skal herunder gennemgå udformningen og administrationen af den lovgivning, der har betydning for landsbyernes udvikling.

Kommissionen skal redegøre for den sandsynlige udvikling for landsbyerne frem til år 2000 under hensyn til den forventede befolknings- og erhvervsudvikling.

Kommissionen skal i fortsættelse heraf overveje, på hvilke måder den forventede udvikling for landsbyerne vil kunne påvirkes. Herunder må kommissionen belyse de samfundsøkonomiske og andre konsekvenser af forskellige alternativer for landsbyernes udvikling.

Kommissionens redegørelse skal dels kunne være et grundlag for den videre debat om landsbyerne, dels til sin tid kunne indgå som et grundlag i kommunernes, amtskommunernes og statens fysiske og økonomiske planlægning. Det igangværende fysiske planlægningsarbejde i kommuner og amtskommuner forudsættes således fortsat efter reglerne i lovgivningen og de mellem myndighederne indgåede aftaler.

Ministeriet har udpeget amtskommunaldirektør Henning Madsen til formand for kommissionen.

Kommissionen vil i øvrigt få følgende sammensætning:

- 1 medlem udpeget af finansministeriet
- 1 medlem udpeget af handelsministeriet
- 1 medlem udpeget af indenrigsministeriet
- 1 medlem udpeget af ministeriet for kulturelle anliggender
- 1 medlem udpeget af kirkeministeriet
- 1 medlem udpeget af landbrugsministeriet
- 1 medlem udpeget af ministeriet for offentlige arbejder
- 1 medlem udpeget af socialministeriet
- 1 medlem udpeget af undervisningsministeriet
- 1 medlem udpeget af Amtsrådsforeningen i Danmark
- 1 medlem udpeget af Kommunernes Landsforening
- 1 medlem udpeget af Hovedstadsrådet
- 1 medlem udpeget af Arbejderbevægelsens Erhvervsråd
- 1 medlem udpeget af Butikshandelens Fællesråd
- 1 medlem udpeget af De samvirkende danske Landboforeninger

- 1 medlem udpeget af Danske Husmandsforeninger
- 1 medlem udpeget af Håndværksrådet
- 1 medlem udpeget af Fællesforeningen for Danmarks
Brugsforeninger
- 1 medlem udpeget af Forbrugerrådet
- 1 medlem udpeget af Danmarks Naturfredningsforening
- 1 medlem udpeget af Landssammenslutningen af Landsbysam-
fund
- 1 medlem udpeget af miljøministeriet, planstyrelsen
- 1 medlem udpeget af miljøministeriet, fredningsstyrelsen.

Desuden har miljøministeren anmodet enkelte personer om at indtræde i kommissionen.

Planstyrelsen varetager kommissionens sekretariatsforretninger.

I den anledning skal man efter indstilling fra ovennævnte, anmode Dem om at indtræde som medlem af Landsbykommissionen.

Niels Matthiassen
(sign.)

Ole Plougmann
(sign.)

Bilag 2

Fortegnelse over tidligere
og nuværende medlemmer af kommissionen
Amtskommunaldirektør Henning Madsen, Nordjyllands amtsråd,
udpeget af miljøministeren som *formand*.

Fuldmægtig Peter Lorentz Nielsen, udpeget af finansministeriet.

Ingeniør Niels Moe, udpeget af energiministeriet fra 14. april
1980.

Fuldmægtig Jens Christian Poulsen, for perioden indtil september
1980, herefter
fuldmægtig Lene Thylstrup, udpeget af indenrigsministeriet.

Fuldmægtig Lilian Trettvik, udpeget af industriministeriet, tidligere handelsministeriet.

Ekspeditionssekretær Hugo Jensen, for perioden indtil oktober
1980, udpeget af ministeriet for kulturelle anliggender.

Ekspeditionssekretær Erik Andersen, udpeget af kirkeministeriet.

Kontorchef K. M. Didriksen, udpeget af landbrugsministeriet.

Planlægningschef Hans Wiirtzen, for perioden indtil 17.marts
1981, herefter
fuldmægtig Jens Larsen, udpeget af ministeriet for offentlige arbejder.

Fuldmægtig Stig Kuhlmann for perioden indtil 29. august 1978,
herefter
fuldmægtig Johnny Bjarking udpeget af socialministeriet.

Arkitekt Adam Otto Danneskiold-Samsøe, udpeget af undervisningsministeriet .

Amtsborgmester Erling Tiedemann for perioden indtil 13. december 1978, herefter
viceamtsborgmester Lars Agerskov, udpeget af Amtsrådsforeningen i Danmark.

Borgmester Kristian Thule Hansen, udpeget af Kommunernes Landsforening.

Rådsformand Bent Sørensen, udpeget af Hovedstadsrådet.

Fuldmægtig, cand.polit. Svend Erik Nielsen, udpeget af Arbejderbevægelsens Erhvervsråd.

Chefkonsulent Poul Berri Nielsen, udpeget af Butikhandelens Fællesråd.

Gårdejer Gunnar Pedersen for perioden indtil 31. december 1979, herefter
gårdejer Axel Ladegaard Jensen, udpeget af De samvirkende danske Landboforeninger.

Afdelingschef P. Bilsted Pedersen, udpeget af Danske Husmandsforeninger.

Direktør Laue Traberg Smidt, udpeget af Håndværksrådet.

Analysechef Mogens Godt, udpeget af Fællesforeningen for Danmarks Brugsforeninger.

Sekretær Hans Daugaard, udpeget af Forbrugerrådet.

Professor, dr.techn. P. H. Bendtsen, udpeget af Danmarks Naturfredningsforening.

Seminarieadjunkt, cand.scient.pol. Ole Glahn, udpeget af Landsforeningen af Landsbysamfund.

Direktør Vagn Rud Nielsen, udpeget af miljøministeriet, planstyrelsen.

Direktør Viggo Nielsen, udpeget af miljøministeriet, fredningsstyrelsen.

Professor Bjarne Stoklund, udpeget af miljøministeren.

Forfatteren Knud Holst, udpeget af miljøministeren.

Fhv. folketingsmedlem Gunhild Due, for perioden indtil marts 1981 udpeget af miljøministeren.

Konsulent Trine Nielsen, udpeget af miljøministeren.

I forbindelse med regeringsdannelsen i efteråret 1979 blev det daværende handelsministeriums opgaver overført til henholdsvis energi- og industriministeriet. Herved fik industriministeriet umiddelbart en repræsentant i kommissionen.

Den 14. april 1980 udpegedes en repræsentant for energiministeriet.

"Om landsbyens kulturelle liv", debatbog fra konference på "Djursvold" d. 13 - 15 juni 1980.

"Fire landsbyer - en etnologisk rapport om nutidige livsformer" ved mag. art. Pallé Ove Christiansen, oktober 1980.

Delbetænkning 1, "Den hidtidige udvikling", november 1980.

"Fremstillingsvirksomheder i landkommuner og mindre byer", udarbejdet af Lars Andersen, Johan Hviid, Peter H. Matthiesen, november 1980.

"Kollektiv trafik i landdistrikter", COWIconsult, november 1980.

"Analyse af landsbybutikker", udarbejdet af Institut for Center-planlægning, november 1980.

"Landsbybeboernes indkøbsadfærd og - holdninger", Institut for Center-planlægning, november 1980.

"Dagligvareforsyningen i landsbyer", Institut for Center-planlægning, marts 1981.

"Prisanalyse i landsbybutikker", Institut for Center-planlægning, februar 1981.

"Lokalplanlægning i landsbyer", udarbejdet af byplankonsulenterne Ib Andersen og E. Juul Møller for Hovedstadsrådet. Optrykt af Landsbykommissionen, juni 1981.

Delbetænkning 2, "Befolkning - Offentlig service", maj 1981.

Delbetænkning 3, "Erhverv", maj 1981.

Delbetænkning 4, "Privat service", maj 1981.

Delbetænkning 5, "Kultur - planlægning - medindfyldelse", maj 1981.